



PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 22/2025

INICIATIVA: Vereador Ramon Silveira

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do vereador, “**DISPÕE SOBRE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE CAMPOS, QUADRAS E GINÁSIOS ESPORTIVOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”

Embora a iniciativa legislativa possua louvável propósito de viabilizar a utilização eficiente dos equipamentos públicos esportivos do Município de Cachoeiro de Itapemirim, devemos tecer algumas observações que podem comprometer sua validade jurídica.

Sob o aspecto formal, *a priori*, o projeto em questão se encontra adequado às hipóteses de competência constitucional para a matéria, conforme preceitua o art. 30 da Carta Magna, transcrito abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Contudo, entendemos tratar de matéria com reserva de iniciativa, sendo assim prerrogativa do Prefeito a iniciativa da referida matéria, já que a Lei Orgânica Municipal (LOM) em seu artigo 22, reza que compete ao Prefeito a administração dos bens municipais, vejamos:

Art. 22 – Compete ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto aos utilizados em seus serviços.

Desta forma, se compete ao Prefeito a administração dos bens municipais, cabe ao mesmo a competência para dispor, gozar, alienar, doar, conceder a terceiros. Assim, não pode o Poder Legislativo, por sua iniciativa, permitir concessões de bens municipais.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara

www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100380036003000380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





A Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 26, preceitua que doações e concessões de bens imóveis municipais só serão admitidas quando houver interesse público e desde que submetidas à aprovação da Câmara Municipal. Todavia, tal dispositivo exige a individualização do concessionário, a descrição detalhada do bem objeto da concessão e a definição dos encargos do concessionário, elementos ausentes no projeto em questão, que se limita a autorizar, de forma genérica, a concessão dos espaços esportivos, pois vejamos:

Art. 26 – As doações e concessões de direito de uso de bens imóveis municipais, somente admitidos por interesse público, dependerão de aprovação da Câmara Municipal, devendo constar, obrigatoriamente, do pedido de autorização:

I – a individualização do donatário ou concessionário;

II – a descrição detalhada e avaliação do bem objeto da doação ou concessão;

III – os encargos do donatário ou concessionário;

IV – o prazo de cumprimento dos encargos;

V – a restituição do imóvel, se os encargos não forem cumpridos no prazo estipulado, independentemente de indenização por quaisquer benfeitorias.

§ 1º - Os encargos impostos ao donatário ou concessionário deverão traduzir-se em benefício para o Município, equivalentes, no mínimo, ao valor real do bem doado ou concedido.

§ 2º - Somente os bens imóveis dominicais do Município poderão ser objetos de doação ou concessão de direito de uso, nos termos desta Lei.

Cumpra salientar ainda que, o artigo 6º do Projeto de Lei estabelece atribuições aos órgãos competentes do Poder Executivo, caracterizando, assim, interferência indevida na gestão administrativa municipal, o que representa violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, bem como a usurpação de competências, tendo em vista que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre atribuições das secretarias municipais e órgãos da administração pública, pois vejamos:

Art. 48 – [...]

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

[...]

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara

www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100380036003000380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Ademais, cumpre deixar consignado que as leis autorizativas constituem exceção em nosso ordenamento jurídico. Ao mencionar leis autorizativas, a Constituição Federal refere-se aos casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a sua função legislativa. Portanto, o Prefeito poderá praticar atos de administração ordinária, independentemente da existência de lei autorizativa. Os chamados projetos "autorizativos", quando oriundos do Poder Legislativo, padecem de inconstitucionalidade formal, pois configuram ingerência indevida nas atribuições privativas do Poder Executivo, afrontando o princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A doutrina de Sérgio Resende de Barros é bastante elucidativa acerca do tema "leis autorizativas", conforme se depreende do segmento abaixo transcrito:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita -se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei -o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa"

(Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>)

No âmbito jurisprudencial, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF), quanto os Tribunais de Justiça têm decidido que leis de caráter autorizativo violam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando manifesta inconstitucionalidade, conforme vejamos:

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100380036003000380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (STF, Pleno, ADI 4.724/AP, Rel. Min. Celso De Mello, j. 01.08.2018).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.859/2017, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. AUTORIZAÇÃO PARA OFERECIMENTO DE SERVIÇOS DE OBRAS E LIMPEZA EM LOCAIS PRIVADOS DE USO COMUNITÁRIO. LEGISLAÇÃO DE AUTORIA DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA IDENTIFICADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I. *In casu*, a Câmara Municipal de Vila Velha, por meio da impugnada Lei Municipal nº 5.859/2017, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar serviços de limpeza e obras em sedes, capelas mortuárias e em áreas privadas de uso comunitário no Município de Vila Velha, acabou por ingressar na seara reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que, por simetria ao disposto no artigo 63, incisos I, III e IV, da Constituição Estadual, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a “*organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo*”, bem como sobre “*criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo*”.

II. A determinação da Lei Municipal, no sentido de autorizar que sejam efetuados serviços de limpeza e de pequenas obras de reformas em sedes de movimentos comunitários e/ou associações de moradores e em capelas mortuárias comunitárias, bem como de limpeza em áreas de entidades privadas utilizadas para atividades comunitárias no município de Vila Velha, cria

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, além de interferir na determinação de quais serviços serão prestados à sociedade.

III. A mencionada lei repercute no funcionamento da Administração Pública Municipal, que terá de prestar serviços que anteriormente não eram oferecidos, a locais privados de utilização comunitária, o que enseja, também, a criação de novas despesas para oferecimento dos determinados serviços.

IV. O fato de a Lei em questão ser “meramente autorizativa”, autorizando que o Poder Executivo realize determinadas providências que são de sua competência exclusiva, não fasta o vício de inconstitucionalidade, por estar dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo. Precedentes.

V. Resulta identificado o vício formal de iniciativa capaz de evidenciar a mácula de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.859/2017, *sub judice*.

VI. Declarada a inconstitucionalidade, *ex tunc*, da Lei nº 5.859/2017, do Município de Vila Velha.

(ADIN 5011878-66.2022.8.08.0000 – TJES) - (destacamos)

Não cabe ao Poder Legislativo criar normas que autorizem o Executivo a realizar tarefa afeta a sua competência, sob pena de flagrante afronta à Constituição da República.

Por tais razões, ainda que louvável a intenção do edil, deve-se concluir pela inviabilidade jurídica, uma vez que configura vício de iniciativa, tendo em vista que é competência privativa do Chefe do Poder Executivo dispor sobre a concessão dos bens municipais. Bem como lei autorizativa fora das exceções legais configura vício constitucional.

Assim, em obediência ao que dispõe os arts. 26, Parágrafo Único e 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações.

Observa-se que, caso o Edil queira, pode realizar o encaminhamento ao Prefeito, através de Indicação, para que o mesmo apresente a referida proposta. Ou ainda, que possa tratar do tema através de proposta de Emenda a Lei Orgânica (Dos Bens Municipais).

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 22 de abril de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara

www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100380036003000380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

