



## PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 32/2025

**INICIATIVA: Vereador SANDRO DELLABELLA FERREIRA (SANDRO IRMÃO)**

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do vereador que **"DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE JOGOS PARA A MELHOR IDADE NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."**

A proposição legislativa tem como objetivo promover atividades recreativas, lúdicas e esportivas para a população com 60 anos ou mais, visando à melhoria da qualidade de vida, socialização e saúde mental.

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

Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O tema abordado no projeto está dentro do campo de ação do Município, visto que visa promover o bem-estar e a qualidade de vida da população idosa local, área que se configura como interesse direto do município.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem pacificado o entendimento a respeito dos vícios de constitucionalidade, afirmando que norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera cargos e órgãos da administração pública, que não cria atribuições aos mesmos, bem como não trata do regime jurídico dos servidores não

**"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"**



ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do poder executivo para dispor sobre essa matéria, vejamos algumas jurisprudências:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. **2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO 15/12/2020 SEGUNDA TURMA (destacamos)

Tal entendimento, teve como origem, orientação firmada quando do julgamento do Tema 917 da sistemática da repercussão geral, oportunidade em que restou fixada a tese de que:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição)

Todavia, observa-se que a propositura em tela propõe autorização para a implementação do programa e para a celebração de convênios e parcerias (art. 1º e art. 6º do PL). No entanto, a legislação autorizativa constitui exceção em nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, a Constituição Federal menciona leis autorizativas apenas em situações excepcionais, nas quais se exige prévia autorização legislativa para determinados atos do Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a sua função legislativa.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Portanto, o Prefeito poderá praticar atos de administração ordinária, **independentemente** da existência de lei autorizativa.

No tocante, às situações excepcionais, em que se exige prévia autorização legislativa, inequivocamente não se encontra a hipótese no presente projeto em tela. Ademais, em relação ao tema, é relevante citar trecho do artigo de Sérgio Resende de Barros, que trata das chamadas “leis autorizativas”:

“Insistente na prática legislativa brasileira, a “lei” autorizativa constituem um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de “leis”, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu “lei” autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. **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.** O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: “Fica o Poder Executivo autorizado a...”. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser “determinado”, mas é apenas “autorizado” pelo Legislativo. Tais “leis”, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.

(....) 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 [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21708\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21708_arquivo.pdf)) (Grifos Nossos)

Ademais, a celebração de contratos, convênios e parcerias configuram ato de gestão, de condução dos negócios e compromissos municipais, razão pela qual pode ser vista como autêntica atribuição administrativa, que encontra-se a cargo do

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Poder Executivo. Assim, se consolidou o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF:

“CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I- Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. II. – Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (STF – Tribunal Pleno. ADI 676-RJ. DJ de 29/11/1996. Rel. Min. CARLOS VELLOSO)

“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USUPARÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: “Compete, privativamente, à Assembléia legislativa : XXI – autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração”. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgão do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes** (art. 2º, da C.F). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná”. (STF – Tribunal Pleno. ADI 342/PR. Julgamento: 06/03/2003. Rel. Min. SYDNEY SANCHES) (Grifos nossos)

Dessa forma, tratando-se de matéria que diz respeito as funções tipicamente executivas, não cabe a Câmara Municipal dizer se está ou não de acordo com a medida, pois que sua atribuição se reporta à fiscalização sobre a execução dos contratos, assim como sobre quaisquer outros atos do Executivo Municipal, para verificar o seu fiel cumprimento, em face dos parâmetros constitucionais e legais, o que, em princípio, se faz a posteriori.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5622  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

Portanto, entendemos que a previsão de "autorização" ao Executivo para a implementação do programa e celebração de parcerias (art. 1º e art. 6º do PL) não se coaduna com a Constituição, devendo ser suprimida/modificada do texto do Projeto de Lei.

Ainda, no que se refere ao art. 4º do PL, cumpre salientar que a Lei Orgânica Municipal (LOM), em seu artigo 22, confere ao Prefeito a competência para administrar os bens públicos, incluindo dispor, gozar, alienar, doar e conceder a terceiros. Assim, não cabe ao Poder Legislativo, por sua iniciativa, permitir concessões de bens municipais e, utilização dos referidos bens, uma vez que essa atribuição é exclusiva do Executivo.

Por fim, embora o Projeto de Lei preveja no seu art. 5º a possibilidade de despesas, a princípio, não se observa a necessidade de acréscimos significativos no orçamento municipal, o que indica que o programa poderá ser executado com os recursos já disponíveis, sem a necessidade de previsão de fontes de financiamento adicionais.

Diante do Exposto, a fim do PL ter viabilidade jurídica, opinamos pela necessidade de adequações mencionadas, visando à conformidade do projeto com a Constituição e a viabilidade da implementação do referido Programa.

Mormente, sanado o vício apresentado, não vemos óbice a regular tramitação da matéria. Em obediência ao que dispõe o art. 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo encaminhamento da mesma à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 07 de abril de 2025.

**PABLO LORDES DIAS**  
Procurador Legislativo Geral  
OAB/ES 17013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”