



PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 85/2022
INICIATIVA: Vereador Leonardo Pinheiro Dutra (Léo Cabeça)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do vereador Leonardo Pinheiro Dutra, “*autoriza o Poder Executivo a instituir o serviço de hospital veterinário público no Município de Cachoeiro de Itapemirim, ES*”.

Não obstante o honroso objetivo da propositura do nobre edil, esta contém vícios de inconstitucionalidade. Os projetos denominados “autorizativos”, quando oriundos de iniciativa parlamentar são eivados de inconstitucionalidade, pois representam interferência indevida no campo de atribuições privativas do Poder Executivo, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Com efeito, o Chefe do Poder Executivo não necessita de autorização do Poder Legislativo para exercer atribuições que já lhe são confiadas pelo ordenamento jurídico. Por outras palavras, sob o aspecto estritamente técnico, não há respaldo para projeto de lei autorizativo a partir de iniciativa parlamentar fora das hipóteses em que a autorização legislativa para determinados atos, como, por exemplo, a alienação de imóveis municipais prevista no art. 24, de nossa Lei Orgânica, consista em exigência legal a ser deliberada pela Câmara tão logo o respectivo projeto seja apresentado pelo Prefeito.

A doutrina de Sérgio Resende de Barros é bastante elucidativa acerca do tema, 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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa”¹

O entendimento doutrinário também é compartilhado pela jurisprudência, consoante se extrai da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, à guisa de ilustração:

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).
(grifos nossos)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do ES, em julgamento da ADIN 0005211-86.2021.8.08.0000, já declarou inconstitucional lei do nosso município, uma vez que a matéria trata-se de iniciativa do Poder Executivo Municipal:

CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES, ÔNUS FINANCEIROS E SANÇÕES A CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, conforme orientação fixada pelo Excelso Supremo Tribunal Federal.

1 extraído da página <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>, acesso em 19/02/2020, grifamos.
“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





2. A incursão legislativa da Câmara Municipal em matéria cuja iniciativa é de competência exclusiva do Poder Executivo fere o preceito constitucional da independência dos Poderes, expressamente previsto na Constituição Estadual (art. 17), por simetria ao art. 2º, da Constituição Federal, caracterizando interferência ilegítima na autonomia do plano de gestão municipal do Poder Executivo.

3. A Lei Municipal nº 7.706/2019 (do Município de Cachoeiro de Itapemirim), de iniciativa da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, ao instituir o Programa de Prevenção ao Assédio no Transporte Coletivo Público e Privado, criou obrigações, ônus financeiros e sanções às concessionárias de serviço público de transporte municipal, interferindo diretamente nos limites dos contratos administrativos celebrados entre o Poder Executivo e as empresas prestadoras do serviço público, o que não é admitido pela atual ordem constitucional.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos da presente ação direta de inconstitucionalidade, em que é Requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM e Requeridos CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM;

ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido e declarar inconstitucional a Lei Municipal nº 7.706/2019, do Município de Cachoeiro de Itapemirim, nos termos do voto do Relator.

(grifos nossos)

A proposta também determina prazo para que o Poder Executivo exerça sua atribuição de regulamentar a norma (Art. 4º do PL), apresentando clara afronta ao princípio da interdependência e harmonia entre os poderes (art. 2º da CF).

Vale destacar, ainda, que o art. 5º do projeto cita, genericamente, que as despesas com a execução da lei correrão por conta de dotações próprias. Entretanto, não indica qual a unidade orçamentária, o seu código e a sua especificação, violando assim o mandamento do art. 106, I e V, da LOM, reprodução simétrica do art. 167, I e V da Constituição da República, que determina:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Ademais, destaca-se que se a proposta ocasionar criação de novas despesas, deve-se atender ao que está disciplinado no art. 15 e ss, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Desse modo, os artigos 4º e 5º deveriam sofrer emendas supressivas, caso os demais dispositivos não estivessem eivados de inconstitucionalidade.

É lícito ressaltar que, caso o Projeto de Lei seja submetido à aprovação do Chefe do Executivo e este o sancione, mesmo assim o vício de iniciativa não será sanado. Visto que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que as leis que não respeitam o devido processo legal na sua formação são consideradas formalmente inconstitucionais, como se observa na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.867/ES de relatoria do Ministro Celso de Mello, na qual foi assentado que “*a sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade*”.

Dessa forma, não cabe ao Poder Legislativo criar normas que autorizem e/ou obrigam o Executivo a realizar tarefa afeta a sua competência, sob pena de flagrante afronta à Constituição da República.

Assim, é nosso parecer que o presente projeto de lei possui **vício insanável de constitucionalidade** e, portanto, em obediência ao que dispõe o art. 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações.

É o parecer, s.m.j.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 25 de agosto de 2022.

Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis
Procurador Legislativo
OAB-ES 15.389

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

