



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Processo nº 1070/2022 (Câmara Sem Papel)

Projeto de Lei Ordinária nº 18/2022 (Câmara Sem Papel)

Autoria: Vereador Tarcisio Silva

PLO. AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A ADQUIRIR E DOAR ARMAÇÕES DE ÓCULOS DE GRAU A PESSOAS CARENTES E DE BAIXA RENDA. INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO. VÍCIO INSANÁVEL DE INICIATIVA QUE NÃO SE DESFAZ PELA NATUREZA AUTORIZATIVA DA PROPOSIÇÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de parecer quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição em epígrafe, de iniciativa do Vereador Tarcisio Silva, cujo conteúdo, em suma, autoriza o Poder Executivo Municipal a adquirir e doar armações de óculos de grau a pessoas carentes e de baixa renda.

A matéria foi protocolizada em 14.02.2022, prosseguindo sua tramitação normal, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer contrário ao prosseguimento do supracitado PLO.





Ato contínuo, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018.

Eis, em síntese, o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Com efeito, não incumbe à CCJ invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

A Constituição Federal prevê um sistema de repartição de competências, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. **O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro.** Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante"** (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., p. 735).

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal. Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.





Portanto, se há repercussão na atribuição de órgãos sob a administração do Poder Executivo, o projeto de lei deve ser, em princípio, da sua iniciativa. Como é cediço, a Câmara Municipal não tem a função de criar atribuições para os órgãos públicos ou determinar seu modo de execução, sob pena de se configurar imprópria ingerência na administração do Município, cuja competência é reservada ao chefe do Poder Executivo.

No que tange à criação de despesa pontual pelo Poder Legislativo, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao examinar o TEMA 917 (ARE 878.911), decidiu que *em casos de matérias privativas, somente não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.*

Vale dizer: em algumas hipóteses o Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública, ou seja, aqueles devem estar dentro das atribuições ordinárias destes.

No entanto, esse não é o caso em testilha, na medida em que a proposição adentra na organização administrativa reservada ao Poder Executivo local.

Com efeito, ao editar a proposição, o autor do projeto criou obrigação à Administração - ainda que indiretamente - de forma a usurpar funções que não lhe competem, uma vez que tal matéria diz respeito à criação de programa governamental.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Extrapolou, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger atos de organização interna da gestão municipal, violando a *cláusula de reserva de administração*.

Segundo a Constituição Federal (art. 2º), os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar o Alcaide a desempenhar atribuição já assegurada pela própria ordem constitucional, caracterizando a norma local interferência indevida na autonomia administrativa.

Em sendo assim, **o projeto em tela, ao invadir competências típicas do Poder Executivo, viola frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes.** Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

Exatamente assim se posiciona a jurisprudência pátria:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.456/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, A QUAL DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO GRATUITO DE ÓCULOS. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.**





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

COMPETE AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DELIBERAR SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR CONFIGURAR ATO TÍPICO DE GESTÃO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. (TJRJ, Tribunal Pleno, ADI 0015287-71.2018.8.19.0000, julgada em 25/06/2018)

Quadra registrar, em arremate, que **o fato da lei ser dotada de natureza autorizativa** (art. 1º do PLO) **não lhe escuda de eventual inconstitucionalidade**. Aliás, diga-se, o Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Segundo as lições de SERGIO RESENDE DE BARROS (*in Leis autorizativas*):

(...) 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.** (...) De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Assim, se a lei pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.

De fato, a lei que tem por objeto autorizar o Poder Executivo a agir em matérias de sua própria iniciativa privativa contém, na realidade, uma determinação velada, o que a torna inconstitucional por ofensa à *separação de poderes*.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria vem afirmando, com frequência, a inconstitucionalidade das *leis autorizativas*,





sobretudo pelo entendimento de que as 'autorizações' nelas contidas na verdade se traduzem em determinações, razão pela qual ofendem a *separação de poderes* e usurpam a competência material do Poder Executivo. Senão, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.014/2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2263898-42.2018.8.26.0000, Rel. Desembargador Renato Sartorelli, julgado em 20/03/2019).

Apesar da proposição inspirar-se em ótima intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, verifica-se que o conteúdo do PLO não tem caráter programático, mas sim determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Alcaide, esbarrando, assim, na inconstitucionalidade apontada.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, apresento o voto concluindo pela **INADMISSIBILIDADE TOTAL DA PROPOSIÇÃO (PLO nº 18/2022 - Processo nº 1070/2022), por ser INCONSTITUCIONAL.**

Plenário "Joaquim Calmon", em 11.04.2022.

JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator

De acordo:

WELLINGTON VICENTINI
Presidente



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003500350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Vicentini** em **11/04/2022 19:55**

Checksum: **DD9595E3B995541F30D528B6746F0FCD6D202B512BE6912D871785D561638269**

Assinado eletronicamente por **Juninho Buguiu** em **14/04/2022 11:08**

Checksum: **80E883D67BC7AFBDBEDFD7E22D0E05E28B15EDCA9655E0FE61AED375DD9E60E2**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 33003500350034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

