PARECER JURÍDICO Nº 012/2023

PROJETO DE LEI Nº 019/2023

AUTOR: VEREADOR PAULO ROBERTO CARQUEIJA MONTEIRO

EMENTA: Direito Constitucional. Constituição Estadual. Vício de Iniciativa. Usurpação de Competência. Poder Executivo. Lei Autorizativa. Possibilidade de conversão em Indicação.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Vereador Paulo Roberto Carqueija Monteiro, registrado sob o nº 019/2023 que *"Autoriza a Instituição de campanha permanente sobre 'Conscientização da Depressão Infantil e Adolescência' no âmbito do município de Ilhéus e fixa outras providências",* para fins de parecer prévio.

Em sua justificativa, desfila que:

> O suicídio é um importante problema de saúde pública, com impactos na sociedade como um todo. Segundo dados da Organização Mundial de Saúde - OMS, todos os anos, mais pessoas morrem como resultado de suicídio do que HIV, malária ou câncer de mama - ou guerras e homicídios. Entre os jovens de 15 a 29 anos, o suicídio foi a quarta causa e morte depois de acidentes no trânsito, tuberculose e violência interpessoal. Mas na Região das Américas, as taxas aumentaram 17% no mesmo período entre 2000 e 2022.

Para além disso, o autor traz dados sobre a quantidade de pessoas que é afetada por doença mental vinculado à rígida distorção que o sofrimento emocional impõe.

Ao final, dispõe que o escopo do projeto é escutar esse grito silencioso e a importância de escutar o assunto.

É o relatório. Passo à análise.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

> **Art. 99 –** As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, contudo privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição Federal artigo 61 e artigos 55 e 77, incisos II e VII da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

Nesse prisma, observa-se que a Lei Orgânica do Município de Ilhéus anuiu integralmente ao princípio da simetria ao atribuir ao Prefeito a competência exclusiva para apresentar projeto de lei que verse sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração, *ex vi:*

> Art. 54 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre;

> [...]
>
> Parágrafo Único - **Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal,** ressalvado o disposto em lei. **(Grifou-se)**

No caso em comento, de fato, o presente projeto representa invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, incisos II e VII da Constituição Estadual prevê:

> **Art. 77 -** São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:
> I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
> II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração;
> III – matéria tributária e orçamentária;
> IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
> V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;
> VI – criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública;
> **VII – organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.**

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre o aumento de despesa.

Dessa maneira, o projeto de lei em análise, não resta dúvida, ao autorizar a instituição de Campanha Permanente de Conscientização da Depressão Infantil e Adolescência, mesmo autorizando o Poder Executivo a nomear uma equipe de profissionais vinculados ao tema e que integrem o quadro de servidores da

Prefeitura Municipal para executarem a campanha, preferencialmente, à Secretaria de Educação, Saúde, e Promoção Social e Combate à Pobreza ocasionará, pois, o aumento das despesas do Executivo.

Sobre vícios de iniciativa a jurisprudência do Pretório Excelso é pacífica em assinalar:

> Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Precedentes. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo**, bem como assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STF - AgR ARE: 1007409 MT - MATO GROSSO, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 24/02/2017, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-047 13-03-2017)

Demais disso, é de se reconhecer que o Projeto que ora se emite este parecer evidencia a questão de saúde pública, sendo de suma relevância trazer acerca da temática o seguinte julgado:

> Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. **Instituição de programa de saúde pública. Iniciativa privativa do poder executivo.** Acórdão do tribunal de origem que se alinha à jurisprudência do STF. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos

> ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário. (STF - AgR ARE: 784594 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 08/08/2017, Primeira Turma)

Acrescente-se, ainda, que o Legislativo Municipal não pode subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de criar o que ora se propõe. Caso o faça, ofenderá claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Ainda sobre o tema, assevera Hely Lopes Meirelles que:

> [...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. 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 Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

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.

Em que pese a lei seja autorizativa, o Poder Executivo não precisa de autorização para fazer algo que já lhe é legítimo.

Sobre tema, urge trazer à baila a análise de Sérgio Resende de Barros, discorrendo sobre a referida autorização, que assim ensina:

> "...insistente na pratica legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui 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" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Por mais louvável que tenha sido a intenção do Senhor Edi, buscando assegurar a efetivação dos princípios constitucionais aplicáveis ao serviço público, verifica-se que sua propositura se demonstra ineficaz e questionável, uma vez que vai apenas ensejar uma nova proposição – de projeto de Lei – do Poder executivo, já que é ele o competente propositor.

Assim, considerando a hipótese do presente Projeto ser apresentado como

uma indicação ao Poder Executivo, esta, em sendo acolhida, será submetida à votação desta Casa de Lei, não tendo razão plausível para ser apreciado neste momento.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que o projeto de lei em destaque é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Entretanto, considerando a intenção do nobre Edi propositor do Projeto de Lei, esta Comissão sugere que seja reapresentado em forma de Indicação para o Poder Executivo.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, uma vez que essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Nesse sentido, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa de Leis.

É o Parecer, salvo melhor Juízo das Comissões Permanentes.

Ilhéus -BA, 19 de junho de 2023.

ADRIANO SANTOS DE CARVALHO
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 42.467

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo