PARECER JURÍDICO Nº 011/2022

PROJETO DE LEI Nº 043/2021

AUTOR: VEREADOR ALZIMÁRIO BELMONTE VIEIRA - PSD

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

1 – RELATÓRIO

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus encaminhou a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, projeto de Lei de nº 003/2021, que *"*Fica o poder executivo autorizado a promover cursos técnicos profissionalizantes a população do município de Ilhéus, e dá outras providências*",* para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria do Vereador Alzimário Belmonte Vieira. Em sua justificativa, desfila que:

> As maiores dificuldades nos dias atuais e a geração de empregos em geral. Principalmente, o jovem encontra grandes dificuldades ao procurar o primeiro emprego em sua vida. Portanto, vemos no ingresso do mercado de trabalho inúmeras barreiras. Para que nossos jovens enfrentem com mais facilidade o processo seletivo e a grande concorrência, devemos propiciar aos mesmos, oportunidades para sanar o despreparo e a falta de conhecimento na elaboração de seu currículo e a forma de participar de entrevista para o ingresso até mesmo na carreira que optou. Os cursos técnicos profissionalizantes para a população em nosso município, e de muita

> importância para os jovens que estão começando a sua vida nesse mundo tão difícil que estamos vivenciando.

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.

Conforme estabelecido no § 3º, da Portaria nº 005/2021:

> § 3º – A Secretaria Parlamentar encaminhará a proposição para o Presidente da ***Câmara com cópia para Comissão Legislativa, para que esta possa oferecer seu parecer técnico acerca da matéria,*** respeitando o prazo de 03 (três) dias, considerando o quanto disposto na Portaria nº 005/2021, bem como os prazos estipulados no Regimento Interno. (Grifou-se)

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 promoção de cursos técnicos profissionalizantes a população em geral, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE) ocasiona, pois, o aumento das despesas do Executivo.

Demais disso, não é permitido à Câmara Municipal instituir despesas sem a necessária provisão financeira ou sobre as quais o Executivo não tenha controle, nem tenha sido objeto de expressa previsão.

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)

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 absolutamente 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 Edil 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.

É o nosso parecer. S.M.J.

Ilhéus -BA, 14 de março de 2022.

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

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 33.086

MICHAEL SANTOS NEVES
Procurador Geral
OAB/BA 50.954