



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 2676/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 102/2023

PARECER

Este processo trata da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do ilustre Vereador Lelo Couto que “institui no Calendário de Eventos do Município de Cariacica, a Semana Municipal da Juventude, e dá outras providências”.

O projeto de lei em análise tem por finalidade valorizar a diversidade comportamental e cultural da população jovem, incentivar sua autoestima, garantindo, assim, que se formem seres humanos preparados para construir um futuro melhor para todos.

A presente proposição tem por objeto, assunto de grande interesse à população vez que, a instituição da Semana Municipal da Juventude, traz consigo a conscientização dos jovens quanto ao seu papel de cidadão, almejando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O entendimento acerca da inserção de data comemorativa no calendário oficial de eventos do Município é maciço no sentido da não violação da reserva de iniciativa do Poder Executivo, conforme julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

“(…)1. As hipóteses previstas na Carta Magna para a deflagração do processo legislativo pelo Presidente da República são normas de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, por força dos princípios da simetria e da separação dos Poderes, e devem ser observadas pelas Leis Orgânicas Distrital e Municipais, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. 2 . A inserção de data comemorativa no calendário oficial de eventos de determinado Município não viola, por si só, as normas de organização administrativa da municipalidade, porquanto, via de regra, as comemorações não geram despesas de capital financeiro e humano para o Poder Executivo (...)”. (TJES. ADI nº 0024306-10.2018.8.08.0000, Relator: Des. Fernando Estevam Bravin Ruy, Julgado em 06/06/2019) (grifo nosso)

Contudo, o artigo 5º da proposição estabelece que o Executivo Municipal fica autorizado a abrir convênio com o governo estadual, para que as atividades referentes à Semana seja realizada,





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 2676/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 102/2023

o que confronta com o ordenamento jurídico pátrio, conforme será explanado a seguir.

Esta Procuradoria já foi consultada acerca da constitucionalidade das proposições autorizativas apresentadas pelos parlamentares desta Casa de lei, manifestando-se, conclusivamente, da seguinte maneira:

“Enfim, respondendo objetivamente à questão formulada na consulta, reiteramos que, em decorrência dos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, as leis de iniciativa de vereadores, com caráter autorizativo, padecem de vício de origem, e, assim, são inconstitucionais, devendo se houver, ser retiradas do arcabouço jurídico vigente, pela via legal adequada.”¹

O projeto autorizativo não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Nesse sentido, Miguel Reale ² esclarece o sentido de lei:

“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (..) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.”

¹ Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de Cariacica no Proc. nº 1198/2013, datado de 22/03/2013.

² REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 2676/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 102/2023

Padece a norma de vício de iniciativa, sendo dessa forma inconstitucional, conforme entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação direta de Inconstitucionalidade nº 3204. No mesmo sentido as Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 860 e 1136-STF.

“A inconstitucionalidade está presente em todo e qualquer projeto “autorizativo”, independentemente deste possuir ou não objeto normativo pertencente ao campo de matérias de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CR), que por simetria de formas do Pacto Federativo também incide no âmbito dos Entes Federados estaduais” (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-04, DJ de 1º-10-04).

Na mesma corrente, o Supremo Tribunal Federal firmou posição de que a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo, assim manifestando: *“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”* (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).

Esse é o posicionamento corroborado dos tribunais pátrios conforme pode ser verificado pelo julgado colecionado, inclusive do próprio TJ/ES :

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.308/2020, DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA/ES. LEI AUTORIZATIVA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, AUMENTO DE REMUNERAÇÃO E DE DESPESA PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. A Lei Municipal nº 6.308/2020, ainda que sob o pretexto de autorizar o Poder Executivo, ao dispor acerca da criação de bônus em favor de servidores municipais, ao menos em trato inicial, incorre em indevida intromissão do Legislativo em matéria submetida à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a saber, regime jurídico dos agentes públicos e





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 2676/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 102/2023

aumento de remuneração funcional, com conseqüente aumento da despesa pública. 2. Ao menos em cognição superficial, projeto de lei de autoria de Vereador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional, evidenciando a plausibilidade jurídica da tese autoral. 3. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam “aquilo que não poderia autorizar” podem existir e vigor. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180016444, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 25/04/2019, Data da Publicação no Diário: 06/06/2019) 4. Medida liminar deferida. CONCLUSÃO: ACORDAM os Desembargadores que compõem o Tribunal Pleno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, de conformidade com a ata e notas taquigráficas que integram este julgado, à unanimidade de votos, deferir a liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.308/2020, da Câmara Municipal de Vila Velha/ES, com efeitos ex nunc. (TJES, Classe: Declaratória de Constitucionalidade, 100200043386, Relator: JANETE VARGAS SIMÕES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 13/08/2020, Data da Publicação no Diário: 26/08/2020).

Sendo assim, é incontestável a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (arts. 63, parágrafo único, III e VI, e 91, I, ambos da Constituição Estadual) e de violação ao princípio da independência dos Poderes (art. 17 da Constituição Estadual).

Consta salientar, ainda, que é de competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a gestão/administração e serviços públicos do Município. E, sendo necessárias leis para o seu exercício, somente o Chefe do Executivo poderá iniciá-las, sob pena de caracterizar-se invasão de competência, viciando o processo legislativo e seu produto, que se configura como inconstitucional, conforme artigo 53, inciso IV da Lei orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre:

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 2676/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 102/2023

IV – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão, exarou mais uma vez, o entendimento da Suprema Corte, sobre a inconstitucionalidade da matéria, vejamos:

“Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana- Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana- Vício de Iniciativa- Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. **2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente.**” (...) Nesse ponto, a decisão proferida pelo Tribunal de origem está igualmente alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiu de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. *STF - (RE 823698, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 08/02/2017, publicado em DJe-029 DIVULG 13/02/2017 PUBLIC 14/02/2017).*

Desta maneira, sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio de separação dos poderes, estabelecido na Constituição Federal art. 2º e, também, na Constituição Estadual art. 17.

Portanto, opinamos pelo NÃO PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei em apreço.





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2676/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 102/2023

Por fim, insta frisar que a emissão de parecer por esta Procuradoria não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Esse é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 05 de outubro de 2023.

GUSTAVO FONTANA ULIANA
Procurador Jurídico

KARINA BATISTA OLIVEIRA
Assessora Jurídica

