



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 1500/2021

Projeto de Lei CMC nº 073/2021

PARECER

Este processo trata da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do ilustre Vereador Sebastião Caetano Neto (Netinho), o qual “*AUTORIZA A IMPLANTAÇÃO DE FARMÁCIAS 24H NOS POSTOS DE PRONTO ATENDIMENTO – PA’s MONSENHOR RÔMULO BALESTRERO (PA DO TREVO) E ABELARDO CORRÊA NETO (PA DE FLEXAL II) AMBOS DO SISTEMA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CARIACICA.*”

O projeto de lei em análise tem por finalidade auxiliar a população no sentido de adquirir medicamentos, quanto ao atendimento na rede pública, haja vista que após o fechamento das (UBS) no horário noturno, os pacientes são obrigados a esperar até o dia seguinte para serem atendidos, e se for durante o dia eles tem que se locomover com dor, e muitas das vezes sem recurso para custear uma passagem de ônibus até a UBS para retirar o medicamento, já que frequentemente a população não possui condições financeiras para comprar o remédio na farmácia.

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 1500/2021

Projeto de Lei CMC nº 073/2021

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.”

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 esta 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).

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 1500/2021

Projeto de Lei CMC nº 073/2021

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:

“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 pelos julgados colecionados, inclusive do próprio TJ/ES :

LEI ESTADUAL - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - AUTORIZAÇÃO PARA ESTADUALIZAÇÃO DE ESTRADA INTERMUNICIPAL - LEI DELEGADA - AUSÊNCIA DE SOLICITAÇÃO POR PARTE DO CHEFE DO EXECUTIVO - VÍCIO DE ORIGEM - INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. (TJPR - ADI: 1363942 PR Ação Direta de Inconstitucionalidade - 0136394-2, Relator: Ruy Fernando de Oliveira, Data de Julgamento: Identificador: 33003500360032003A00540052004100 Conferência em www3.al.es.gov.br/spl/autenticidade. 17/10/2003, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/11/2003 DJ: 6489)

TJ – ES Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 100010012076

CONSTITUCIONAL ADIN - LEI Nº 2.111 DE 28/06/2001 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA - AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO - ALUNOS CARENTES DE ENSINOS MÉDIO PROFISSIONALIZANTE E SUPERIOR - INFRINGÊNCIA DE À CARTA ESTADUAL (ARTS. 63, III, 173, E 154, I E II) - **LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE MANTIDA - ATIVIDADE LEGISLATIVA QUE INVADE A ESFERA TÍPICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ATOS QUE INDEPENDEM DE QUALQUER OUTORGA LEGISLATIVA - VÍCIOS DE INICIATIVA (FORMAIS) POR OFENSA À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO MATERIAL** - CARTA ESTADUAL (173 e 174) -

Rod. BR 262 - Km 3,5 - S/Nº - Campo Grande – Cariacica/ES – CEP 29.140-052
Tel/Fax: 0xx(27) 3226-8255 www.camaracariacica.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www3.camaracariacica.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310030003300370031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -
Brasil.



**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 1500/2021

Projeto de Lei CMC nº 073/2021

PRIORIDADE PARA O ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL E PRÉ-ESCOLAR -
PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJES - ADI: 100010012076 es, Relator Alvaro
Manoel Rosindo Bourguignon, Data de Julgamento : 04/10/2001, Tribunal Pleno,
Data da publicação: 30/10/2007. (grifos nossos)

**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 – ADI: 4724 AP - AMAPÁ
99404644-76.2012.1.00.0000, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Data
de julgamento: 01/08/2018. Tribunal Pleno. Data de publicação: Dje-176
28/08/2018)**

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).

Rod. BR 262 - Km 3,5 - S/Nº - Campo Grande – Cariacica/ES – CEP 29.140-052
Tel/Fax: 0xx(27) 3226-8255 www.camaracariacica.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www3.camaracariacica.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310030003300370031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 1500/2021

Projeto de Lei CMC nº 073/2021

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:

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:

DECISÃO: 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 dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente.**” O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega ofensa aos arts. 29 e 30, I e II, da Constituição. Sustenta que: (i) o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, respeitando os





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 1500/2021

Projeto de Lei CMC nº 073/2021

requisitos legais e simétricos, como foi feito no caso em questão, que visa a segurança pública; (ii) “o projetos de lei autorizativos, de iniciativa de parlamentares, não são exclusividade da Câmara de Vereadores de Americana, porque, em geral, as Casas Legislativas do País, federal, estaduais e municipais, também, os submetem à tramitação, discussão, à votação e aprovação”. O recurso não deve ser provido. Isso porque a decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência desta Corte, que já decidiu ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate sobre matéria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Nessa linha, confira-se a ementa da ADI 3.169/SP, julgada sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.” Assentou-se também que a Lei municipal nº 4.385/2006 importaria aumento de despesas para o Município, sem que qualquer especificação sobre a respectiva fonte de custeio tenha sido feita no corpo da mesma. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido: “Não se pretende negar à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas não se pode olvidar que o exercício desse mister não abrange a pretensão de intervir nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem é dado gerir a administração pública municipal, sendo o único a quem cabe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a conviência de iniciar processo legislativo para atingir tal desiderato, mormente em caso como o dos autos, nos quais, que cria





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 1500/2021

Projeto de Lei CMC nº 073/2021

obrigações e condutas para o Município, acarretando-lhe despesas em a indicação da fonte de custeio.” 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.

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, 08 de julho de 2021.

GUSTAVO FONTANA ULIANA
Procurador Jurídico

POLLYANA ASSIS ZANON SANTÓRIO
Assessora Jurídica

