



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000128/2021
Processo: 9095-00 2021

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 189/2021.

PROCESSO Nº: 9.095/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 128/2021.

EMENTA: "Institui no Município de Juiz de Fora o Banco de Ideias e Práticas Inovadoras para a Administração Pública Municipal e dá outras providências".

AUTORIA: Vereador Marlon Siqueira.

I. RELATÓRIO

Solicita o Ilustre, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do projeto de lei nº 128/2021, que: "Institui no Município de Juiz de Fora o Banco de Ideias e Práticas Inovadoras para a Administração Pública Municipal e dá outras providências".

II. FUNDAMENTAÇÃO

Pela ordem, as Cartas Magna e Mineira dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:



Constituição Federal:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Constituição Estadual:

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local...

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à **iniciativa** para deflagrar o processo legislativo, também não vislumbramos nenhum vício no presente Projeto de Lei, devendo-se buscar amparo na Lei Orgânica do Município. Desta forma, pode-se verificar, que o objeto da proposição sob análise não se enquadra dentre as elencadas nos artigos 10 e 36 da referida Lei.

Por fim, cumpre ressaltar que o presente Projeto de Lei pode ser entendido como uma proposição autorizativa, o que lhe emprestaria o insuperável vício de inconstitucionalidade, tendo em vista sólido entendimento jurisprudencial.

Outro não é o entendimento desta Diretoria Jurídica, a qual sempre opinou no sentido de que a propositura legislativa meramente autorizativa, constitui, então, um expediente usado por parlamentares para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.

Mediante esse tipo de lei passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado.

Sucedo que os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210466



legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis.

Para compensar essa perda é que surgiu a lei autorizativa. Portanto, 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: "É 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.

Registre-se que em 17 de março de 1982 - ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual - o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: "O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa".

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, consolidou esse entendimento na famosa Súmula nº 5, que firmou clara posição no sentido de que: "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das "proposições autorizativas". Contudo, o avanço das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições. O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210466



interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca".(ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 - Tribunal Pleno).

A doutrina igualmente acompanhou a alteração de posição do Supremo Tribunal Federal, na questão da constitucionalidade das leis engendradas por "proposições autorizativas". Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

"Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou José Frederico Marques, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita". (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por "proposição autorizativa", advinda do Legislativo.** Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

Por fim, em observância aos princípios constitucionais da Harmonia e Independência entre os Poderes - pilares do Estado, conforme art. 2º CR, **alertamos para o uso do vernáculo "a ser" no texto do inciso II do Art. 3º e exclusão do Art. 7º,** pois eles poderão ser interpretados como a criação de uma imposição de uma determinação ao Poder Executivo.

Ainda no mesmo dispositivo, como leciona Hely Lopes Meirelles: "O sentido do vocábulo Prefeitura significa a sede do Executivo Municipal, o edifício em que se localiza o gabinete do prefeito..." (Direito Municipal Brasileiro 2008. 16ª Ed.Pág. 724). Neste mesmo sentido, **faz necessária a substituição do vernáculo "Prefeitura" por "Poder Executivo"** (art. 3º, II).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da matéria, arrimados nas disposições constitucionais, legais, e doutrinárias apresentadas, entendemos que o projeto de lei é **legal e constitucional, devendo ater-se aos alertas acima mencionados.**



É o nosso parecer, s.m.j., que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.



Palácio Barbosa Lima, 09 de setembro de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 09/09/2021
Luciano Machado Torrezo
Diretor Jurídico Adjunto