



**Proposição:** PLEI - Projeto de Lei  
**Número:** 000162/2022  
**Processo:** 9591-00 2022

**Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica**

**PARECER Nº: 150/2022.**

**PROCESSO Nº: 9.591/2022.**

**PROJETO DE LEI Nº: 162/2022.**

**EMENTA:** "Adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal; institui o Programa de sua implementação; autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), e dá outras providências".

**AUTORIA:** Vereador Marlon Siqueira.

**I. RELATÓRIO**

O Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, solicita parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 162/2022, que: "Adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal; institui o Programa de sua implementação; autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), e dá outras providências".

É o relatório. Passo a opinar.

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço [www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador](http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador), código verificador: P232694



A Constituição Federal, bem como a Constituição de Minas Gerais dispõem, sobre normas que autorizam os Municípios a legislar 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".

Por interesse local entende-se "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Ainda quanto à competência, especificamente no que tange a matéria em tela, devemos citar a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal:

Constituição Federal

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)



VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

#### Constituição Estadual

Art. 11 - É competência do Estado, comum à União e ao Município:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

#### Lei Orgânica Municipal



"Art. 62. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à adequada e sadia qualidade de vida, impondo-se à coletividade e, em especial, ao Município o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.

(...)

II - promover a educação ambiental multidisciplinar em todos os níveis de ensino e disseminar a conscientização pública para a conservação ambiental,

III - proteger a fauna e a flora;

(...)

VII - implantar programas de reflorestamento de encostas como forma de controle das ocupações desordenadas e preservação do meio ambiente;

(...)

IX - garantir o amplo acesso dos interessados às informações básicas sobre o meio ambiente e sobre as fontes e causas

da poluição e da degradação ambiental, informando a população sobre os níveis de poluição e as situações de risco de acidentes ecológicos no Município

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

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.

Sucede que 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 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:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço [www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador](http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador), código verificador: P232694



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

**Assim, esta Diretoria Jurídica passa adotar entendimento mais favorável ao Poder Legislativo, sugerindo modificar os textos dos dispositivos, alertando à Comissão de Legislação e Justiça e Redação quanto à possível alteração com a finalidade de transformar o projeto de lei em autorizativo.**

**Por fim, sugerimos as seguintes modificações:**

**Art. 10. Fica autorizado os Poderes (&hellip;)**

**Art. 11. Fica autorizado os Poderes (&hellip;)**

**Art. 12. Fica autorizado os Poderes (&hellip;)**

**Art. 14. Fica autorizado os Poderes (&hellip;)**



## CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, **concluimos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL, observadas as modificações acima destacadas.**



O renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou".

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, 30 de agosto de 2022.

Marcelo Peres Guerson Medeiros  
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 30/08/2022  
Luciano Machado Torrezio  
Diretor Jurídico Adjunto