



Sete Lagoas, 23 de outubro de 2024.

## PARECER JURÍDICO

**Matéria:** Projeto de lei nº 281/2023

**Autoria:** Exmo. Vereador Caio Valace.

### 1. RELATÓRIO

Encontra-se nesta Procuradoria, para análise e parecer, a proposição epígrafe de iniciativa do Vereador Caio Valace.

Por meio da mencionada propositura, visa o signatário dispor *"sobre a criação no âmbito do Município de Sete Lagoas, do programa 'vida verde', com o objetivo de promover a reposição de árvores cortadas, doentes ou com risco de queda, garantindo a preservação e o reflorestamento adequado do ambiente urbano, e dá outras providências"*.

Em síntese, esse é o Projeto de Lei.

### 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não incursiona em discussões de ordem técnica, bem como questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é exclusiva dos setores competentes.

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Sete Lagoas, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS



fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e aconselhamentos.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Diante desses esclarecimentos, passemos a opinar sobre a matéria apresentada.

### **3. ANÁLISE DO PROJETO**

Trata-se de relatório para análise de constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 281/2023 com o objetivo já descrito em "relatório".

### **4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**

A Constituição Federal de 1988 contemplou a existência de entes federativos em três diferentes níveis – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – dotando-os de autonomia e atribuindo a cada um, campos de atuação estatal determinados. Essa discriminação de repartição de competências, no entanto, pode ser apresentada de duas naturezas: legislativa ou material.

Constituem competências legislativas privativas da União as matérias arroladas no artigo 22 da Constituição Federal. A competência concorrente aquela concedida à União, aos Estados e ao Distrito Federal relativamente às matérias enumeradas no artigo 24 e competências remanescentes, sendo deferidas aos Estados consoante o parágrafo único do artigo 25 do mesmo diploma legal.

Por seu turno, foram igualmente discriminadas pelo Constituinte originário a competências suplementar conferida aos Municípios para agir, administrar e atuar em situações concretas, suplementando a legislação federal e estadual no que couber, e ainda



para legislar sobre assuntos de interesse local consoante disposto no art. 30, incisos I e II da Carta Magna.

Entretanto, ainda que se queira entrever como boa a intenção parlamentar, *venia permissa*, o projeto de lei traz constatação de equívoco nessa iniciativa, pois a matéria é de exclusiva competência do Chefe do Executivo e afronta preceitos da Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, a revelar descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo.

Isto porque, ao determinar obrigatoriedades à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Desenvolvimento e Turismo, o Projeto de Lei cria e define atribuições aos órgãos da Administração Pública.

*"O estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas".* (Parecer IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal - <https://iracemapolis.siscam.com.br/arquivo?Id=12146&Id=12146>)

Ainda,

Referidas proposições que intencionam "autorizar" o Poder Executivo a adotar alguma providência que é de sua competência administrativa ou cuja implementação dependa de lei em que o processo legislativo é marcado pela cláusula de reserva de iniciativa do Prefeito Municipal, de que cuida o art. 76 da Lei Orgânica do Município. Há uma certa polêmica sobre a constitucionalidade dessas proposições tendo em vista inexistir amparo constitucional e jurídico para que o Poder Legislativo "autorize" o Poder Executivo a adotar alguma providência administrativa ou que deflagre o processo legislativo quando ele, o Poder Executivo, é o detentor da competência constitucional para fazê-lo.



A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização ou permissão, padece de inconstitucionalidade. Em essência, *venia permissa*, há invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa **de análise e conveniência e da oportunidade** das providências previstas em lei.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

*"(...) insistente na prática 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"* (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).



Em análise detida da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos permite concluir ser a “lei autorizativa” inconstitucional, pelo que contém violação a princípios e regras cardeais do Estado Democrático de Direito, que dizem respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes e seus principais corolários constitucionais: a reserva de iniciativa legislativa e a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo.

Também o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo vem considerando a prática das leis meramente autorizativas inconstitucional, por afrontar o princípio constitucional da separação de poderes, conforme se depreende das ementas dos seguintes acórdãos, *in verbis*:

**LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE** - 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. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).

Portanto, ao instituir programas e serviços administrativos, vinculando o Chefe do Executivo no exercício de sua competência quanto à gestão da Administração, bem como quanto à organização administrativa, há violação de regras devendo ser rejeitado pela sua inconstitucionalidade.

Pedimos *venia* para citarmos julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.005, de 22 de julho de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a firmar convênio com a Associação Paulista de Educação, Cultura e Cidadania. Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada neste ponto. Por conseguinte, com a

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS



retirada da norma do ordenamento, desnecessária a análise da alegação subsidiária de inconstitucionalidade por falta e previsão orçamentária. Doutrina e Jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). AÇÃO PROCEDENTE. TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2251953-29.2016.8.26.0000; Relator(a):Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 06/04/2017).

Nessa perspectiva, HELY LOPES MEIRELLES leciona que não cabe ao Poder Legislativo, através de sua iniciativa legiferante, imiscuir-se em matéria tipicamente administrativa, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88):

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a ‘normativa’, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para a sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão ‘normativa’ da Câmara e a função ‘executiva’ do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos a norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). **Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis** (CF, art. 2º).” (Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, 1993, p. 438/439).*

Em nosso pensar, constata-se, pois, no presente Projeto de Lei em análise, a ausência dos elementos basilares da estrutura de uma lei, quais sejam, imperatividade, coercibilidade e objetividade.

Neste sentido, Miguel Reale nos ensina que “Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela

**CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
ESTADO DE MINAS GERAIS



*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 fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito". (REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.)*

Não cabe à Lei de iniciativa parlamentar estabelecer a autorização de criação e execução de programa, sob a responsabilidade do Poder Executivo, uma vez que desprovida de efetividade e eficácia.

Ademais, ainda que assim não fosse, salvo melhor juízo, os projetos de lei autorizativas de iniciativa parlamentar também são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

A autorização em projeto de leis consiste, portanto, em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que – respeitando entendimentos contrários – não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. *Data venia*, o projeto é também, injurídico.

## 5. CONCLUSÃO

Em face do exposto, em nosso modesto entendimento, opinamos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 281/2023

É o parecer.

  
**ADRIANO COTTA DE BARROS**  
Subprocurador do Legislativo