



ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 39/2023

Ementa: **PROUETO DE LEI Nº 033/2023**. AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O CANIL MUNICIPAL. NORMA AUTORIZATIVA USO EXCEPCIONAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **INCONSTITUCIONALIDADE** DO R. PROJETO. SUGESTÃO. INDICAÇÃO.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta assessoria jurídica referente ao **Projeto de Lei nº 033/2023** de iniciativa dos Excelentíssimo Senhor Vereador Luiz Cláudio Alcantara da Costa que autoriza o Poder Executivo a criar o Canil Municipal. É o relatório.

2. Fundamentação

Inicialmente, cumpre destacar que se trata de lei autorizativa. A autorização legislativa possui caráter excepcionalíssimo considerando que, nos termos do art. 2º da Constituição Federal de 1988- CF88, os Poderes Legislativo e Executivo são autônomos.

Em regra, o Poder Executivo Municipal não precisa de autorização do legislativo para exercer suas competências constitucionais, salvo quando houver exigência expressa na Lei Orgânica.

No Município de Paraty as hipóteses de lei autorizativa estão previstas de forma restritiva e expressa nos artigos 31 e 32 da Lei Orgânica. Verifica-se que a hipótese objeto do Projeto de Lei **não está prevista nos referidos artigos**, não havendo, portanto, exigência de autorização legislativa.

Além do uso indevido da norma autorizativa, verifica-se no presente caso violação a competência privativa do Prefeito Municipal.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei, conforme disposição da Lei Orgânica de Paraty:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.

Contudo, esta regra geral comporta exceções que devem ser interpretadas de forma restritiva, sob pena de indevida limitação da prerrogativa parlamentar de legislar.

Entre as exceções, destaca-se a iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo em matéria que disponham sobre estruturação e atribuições de Secretarias, conforme dispõe o artigo 43, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Paraty:

Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre:

- I - criação , transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;
- IV – matéria orçamentária e a que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

Embora o vereador tenha legitimidade para iniciar projeto de lei que crie programa ou política pública local, devem ser observadas às limitações quanto às matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, inclusive, organização administrativa.

Ocorre que o presente projeto cria expressamente na estrutura de Secretaria Municipal responsabilidade específica, caracterizando indevida intromissão na organização administrativa. Assim, verifica-se que o r. Projeto de Lei contém vício formal de competência legislativa.

Destaca-se que existem precedentes do Tribunais reconhecendo a inconstitucionalidade da lei autorizativa em matéria idêntica:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.525, de 02 de maio de 2018, do Município do Guarujá, de iniciativa parlamentar em que "fica o Poder Executivo autorizado a instituir no âmbito do Canil Municipal de Guarujá o Projeto 'Rolê Animal' e dá outras providências" – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 24, parágrafo 2º, '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à



separação de poderes – Cadastro de voluntários para realizarem passeios com animais abrigados no Canil Municipal – Imposição de uma série de obrigações a servidores públicos do Executivo que caracterizam *típicas matérias de gestão administrativa, cumprindo ficar a cargo do Poder Executivo local* – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 22707845720188260000 SP 2270784-57.2018.8.26.0000, Relator: Elcio Trujillo, Data de Julgamento: 11/09/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA Nº 3.774/2021, QUE CRIA O ABRIGO MUNICIPAL DE CÃES E GATOS. ALEGADAS OFENSAS A DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE APENAS REPRODUZEM AS REGRAS DE PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DEVIDAMENTE APONTADOS NA INICIAL, CARACTERIZANDO-SE, ASSIM, COMO UM MERO REFORÇO ARGUMENTATIVO DAS TESES DE INCONSTITUCIONALIDADE, E NÃO PROPRIAMENTE COMO CAUSAS DE PEDIR DA DEMANDA OBJETIVA. PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR EM RELAÇÃO AOS REFERIDOS DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA AFASTADA. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE NÃO FOI ACOMPANHADA DA NECESSÁRIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CLARO DESCUMPRIMENTO DA REGRA DO ART. 113 DO ADCT (NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA), EVIDENCIANDO-SE O VÍCIO FORMAL DA LEGISLAÇÃO COMBATIDA. LEI, ADEMAIS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CRIA, ESTRUTURA E DEFINE AS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO LIGADO AO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. OFENSA AO INC. VI DO ART. 66 DA CEPR, DO QUE TAMBÉM DECORRE SUA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA QUESTIONADA, ENFIM, QUE IMPÕE AO EXECUTIVO A FORMA COMO ESTE DEVE CONDUZIR A POLÍTICA PÚBLICA RELACIONADA AOS ANIMAIS EM ESTADO DE ABANDONO, TOLHENDO INDEVIDAMENTE DO PREFEITO SUA AUTONOMIA DE GOVERNO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E À HARMONIA ENTRE OS PODERES (“CAPUT” DO ART. 7º DA CEPR). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO INICIAL. (TJ-PR - ADI: 00089804620228160000 * Não definida 0008980-46.2022.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Vilma Régia Ramos de Rezende, Data de Julgamento: 25/04/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/04/2023)**

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - LEI AUTORIZATIVA - LEI DE EFEITO CONCRETO Representação formulada pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, por Inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.905, de 08 de março de 2005, que "Autoriza o Poder Executivo a criar o Hospital Municipal da Mulher". Considerando que a lei autorizativa contém instruções a seu destinatário, ela é dotada de abstração e, portanto, sujeita-se ao controle abstrato de constitucionalidade. Viola os princípios da separação dos poderes e da iniciativa legislativa privativa, consagrados, respectivamente, nos artigos 7º e 112, § 1º,



inciso II, alínea d, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a lei municipal que autoriza o Poder Executivo a realizar determinada atividade, criando atribuições para o mesmo e determinando como deve exercê-las. Rejeição da preliminar de impropriedade da via eleita por se tratar de lei de efeito concreto; e procedência da Representação para declarar a inconstitucionalidade total da Lei n.º 3.905, de 08 de março de 2005, do Município do Rio de Janeiro. (TJ-RJ - ADI: 00335129620058190000 RIO DE JANEIRO TRIBUNAL DE JUSTICA, Relator: CASSIA MEDEIROS, Data de Julgamento: 15/05/2006, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 30/05/2006). Grifou-se

Cumpre ainda salientar o entendimento doutrinário sobre o tema:

“(...) 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).

Considerando que o presente Projeto versa sobre matéria que não depende de autorização legislativa, mostra-se inconstitucional, ademais há vício formal de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

3. Conclusão

Ante o exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal, pedindo vênias ao Excelentíssimo Vereador e consignando a natureza opinativa e não vinculante deste parecer, opina-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do r. Projeto de Resolução. **SUGERE-SE** que a matéria seja encaminhada por meio de indicação.

É o parecer. SMJ.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



Paraty, 19 de maio de 2023

Moreno Bona Carvalho

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 479