



Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 7/2018

ASSUNTO: Ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação – Assunto: Parecer sobre o PLO 85/2018, que “dispõe sobre a implantação de dispositivo chamado 'Boca de Lobo Inteligente', no âmbito do Município de Ibitinga, e dá outras providências”.

Trata-se de ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, solicitando parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do PLO 85/2018, de autoria de vereador, que “dispõe sobre a implantação de dispositivo chamado 'Boca de Lobo Inteligente', no âmbito do Município de Ibitinga, e dá outras providências”.

O aludido Projeto, em suma, determina ao Poder Executivo a implantação de “bocas de lobo inteligentes”, composta de caixa coletora, instalada no interior dos bueiros, nos logradouros do município de Ibitinga, “como forma de prevenir e minimizar os problemas causados pelas chuvas” (art. 1º, do PLO 85/2018).

Não se olvida do elevado propósito do nobre vereadores na apresentação do projeto, conforme constante da justificativa: “As ‘Bocas de Lobo inteligentes’ podem diminuir enchentes e acúmulo de lixo nos bueiros e galerias pluviais. A caixa coletora é instalada dentro dos bueiros com capacidade mensurada de acordo com os parâmetros técnicos dos bueiros da cidade de Ibitinga. Ela age como uma peneira, retendo os resíduos e deixando a água passar. Isso impede que os bueiros fiquem obstruídos na hora das chuvas, e reduz a poluição de rios e córregos, evitando as enchentes”.

Contudo, ainda assim, é inegável que o projeto de lei cuida de ato típico de administração, reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo o Poder Legislativo ingerir nos atos de gestão municipal, sob pena de ofensa ao princípio da Separação dos Poderes.

Hely Lopes Meirelles ensina:





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., p. 633). (grifou-se).

A Constituição Estadual dispõe:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...).

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...).

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (...).

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordoado -

Inobstante o projeto de lei seja no sentido de “autorizar” o Poder Executivo a implantar bocas de lobo inteligentes, entendo que há verdadeiro conteúdo de determinação. Ora, não teria sentido em se criar uma lei “autorizativa” de atos que o Poder Executivo já está possibilitado a praticar por permissivo constitucional.

Logo, a Câmara Municipal não precisa autorizar o Chefe do Executivo a executar ato de sua competência já permitido pela Constituição. O inverso também é verdadeiro, não existindo sentido em o Poder Legislativo “não autorizar” o Chefe do Executivo a realizar atribuição que lhe é imposta pela Constituição. Assim, todas as normas “autorizativas”, em seu âmago, são “determinativas”, ou seja, de iniciativa exclusiva do Executivo.

Nessa esteira, assoalha Sérgio Resende de Barros:

(...).

6. Origem da "lei" autorizativa

Desde a Constituição de 1934, o constitucionalismo brasileiro nega aos parlamentares a faculdade de propor leis que, recaindo em matérias privativas do Poder Executivo, são de iniciativa reservada ao Presidente da República. Existe relação entre essa reserva de iniciativa e o intervencionismo estatal. Com efeito, o constitucionalismo liberal clássico jamais concebeu a hipótese – então, simplesmente absurda – de subtrair ao legislador a iniciativa da lei. Ao contrário. Porque faz parte do processo legislativo, do qual é o princípio, a iniciativa era reservada exclusivamente aos membros do Legislativo e negada aos demais Poderes. Assim foi a proposta de Montesquieu. Assim é a Constituição norte-americana, fiel a essa proposta, há mais de duzentos anos. O Presidente dos Estados Unidos, carente de iniciativa, propõe leis por meio de deputados ou senadores, em geral os líderes do governo. No entanto, as constituições intervencionistas mudaram esse quadro original. Abriram as portas para outorgar ao Executivo a iniciativa de leis de seu interesse, entre elas as leis intervencionistas. Retirou-se dos legisladores nesses casos a exclusividade e, na seqüência, a própria faculdade de propor leis. Hoje a Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa privativa nas matérias previstas no § 1º do art. 61, para as quais o art. 63 veda aumentar despesa, reduzindo enormemente a competência parlamentar. Essa redução é, patentemente, abusiva. Reagindo a tal capitis diminutio, os parlamentares buscam meios de contorná-la. Contra o abuso, outro abuso: um desses meios é a "lei" autorizativa.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Itatinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

7. Inconstitucionalidade da "lei" autorizativa

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, 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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.

8. Os disparates

De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Exemplo: se ex vi do inc. I do art. 51 da Constituição a Câmara dos Deputados pode autorizar o impeachment, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com não autorizar no art. 49, II, III, IV in fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição – como faz nos incisos II e III do





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

art. 49 – expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização – por ser competência exclusiva do Legislativo – seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais "leis". Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa".

9. Resumo da inconstitucionalidade

Em suma, as "leis" autorizativas são inconstitucionais:

- a. por **vício formal de iniciativa**, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;*
- b. por **usurparem a competência material do Poder Executivo**, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;*
- c. por **ferirem o princípio constitucional da separação de poderes**, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.¹*

Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em situações análogas:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.023, de 19 de outubro de 2016, do Município de Suzano (autoriza o Chefe do Executivo a realizar os devidos estudos e implantar a "Praça dos Estudantes"). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5o, caput, 25, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2257511-79.2016.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Borelli Thomaz – v.u. – J. 24/05/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 12.509, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE "AUTORIZA O PODER

¹ Fonte: <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>. Data de acesso: 28/05/2018.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

EXECUTIVO A ISENTAR DO PAGAMENTO DE ZONA AZUL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E OS IDOSOS" - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BEM PÚBLICO, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES - PRETENSÃO PROCEDENTE. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2043980-70.2017.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Francisco Casconi – v.u. – J. 23/07/2017).

Enfim, a norma impugnada é manifestamente inconstitucional, pois pretende com ela o Poder Legislativo interferir na administração dos bens públicos municipais, invadindo a esfera de atribuições do Poder Executivo.

Verifica-se, portanto, patente ofensa à cláusula de reserva de iniciativa e ao princípio da Separação dos Poderes, sendo o projeto de lei inconstitucional.

Este o meu parecer.

Ibitinga, 28 de maio de 2018.


PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

