



PARECER N.º 027/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 27 DE JUNHO DE 2019.

Projeto de Lei Ordinária n.º 027/19, de autoria da Vereadora Roberta Brito, que “Autoriza o chefe do poder executivo municipal a criar cursos de capacitação para agentes de saúde da família e servidores da saúde lotados em todas as unidades de saúde de Formosa para auxiliar na identificação do crime de violência contra a mulher.”

Relator: Ver. Divino Ramos

I – Relatório

A Vereadora Roberta Brito apresenta projeto de lei que autoriza o chefe do poder executivo municipal a criar cursos de capacitação para agentes de saúde da família e servidores da saúde lotados em todas as unidades de saúde de Formosa para auxiliar na identificação do crime de violência contra a mulher.

II – Análise

Primeiramente, cumpre salientar que se trata de projeto de lei autorizativo, revestindo-se de medida desnecessária, pois como é cediço, não precisa o Executivo de autorização legislativa para realizar funções que são de sua exclusiva competência.

Há grande 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.

Parece existir, nesses casos, uma tentativa, ainda que transversa, de mitigar a regra da reserva de iniciativa legislativa, um dos corolários do princípio da separação e harmonia dos Poderes de que trata o art. 2º da Constituição Federal, alçado ao *status* de cláusula imodificável de nossa Constituição Federal pelo que dispõe seu art. 60, § 4º, inciso III.

De todo modo, não serve para afastar tal vício de iniciativa o argumento de que se tratou de mera autorização – sem determinação – concedida ao Poder Executivo, pois a legislação em comento cria atribuição para a Administração Pública.



PARECER N.º 027/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 27 DE JUNHO DE 2019.

Sobre o tema, destaca o Desembargador VASCO DELLA GIUSTINA (Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 168):

Uma corrente jurisprudencial sustenta que a lei que autoriza não é lei que impõe. Ficaria a critério de o Executivo cumpri-la ou não, e, por consequência, sujeitar-se ao ônus político de tal atitude, não podendo ser considerada inconstitucional, inobstante marcada pelo vício da iniciativa.

A outra corrente argumenta que não se pode interpretar a autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, eis que tal substantivo tem o sentido e alcance de uma determinação ou imposição, para que a lei seja cumprida, não se podendo falar de lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorram ônus para o Executivo.

E no caso, padecendo ela de vício de iniciativa, deve ser declarada inconstitucional.

Tem prevalecido na maioria dos Tribunais de Justiça esta orientação.

De acrescentar, máxima vênia, como pondera SÉRGIO RESENDE DE BARROS que, ordinariamente, “(...) a lei autorizativa constitui um expediente usado por parlamentares para grangear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis.”¹ E acrescenta o citado doutrinador²:

(...) “A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição

¹ Citado pelo Desembargador Vasco Della Giustina em sua valiosa obra cit., p. 168.

² *Id.*, p. 171.



PARECER N.º 027/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 27 DE JUNHO DE 2019.

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 de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares”.

Além disso, o projeto de lei vergastado versa sobre matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do disposto pelos artigos 69, incisos II e V da LOM, uma vez que cria, indevidamente, atribuições ao próprio Executivo, dispondo, dessa forma, sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal.

Ademais, o projeto ora analisado viola o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes Estatais, consagrado no artigo 2º da Constituição da República, visto que como mencionado alhures, usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Nessa esteira de pensamento, insta mencionar que o primado da separação e harmonia entre os Poderes é aplicável aos Municípios, nos moldes do que estabelece, de forma expressa, o artigo 4º da LOM, in verbis:

Art. 4º. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Parágrafo Único - Ressalvadas as exceções previstas nesta lei, é vedado, a qualquer do Poderes, delegar atribuições: quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

Destarte, conforme já destacado, a proposição analisada está eivada de vício formal de inconstitucionalidade por ofensa ao disposto nos artigos 20, §1º, alínea “e” e 37,



PARECER N.º 027/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 27 DE JUNHO DE 2019.

inciso XVII, alínea “a”, ambos da Constituição Estadual, que delimitam as matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, dispositivos aplicáveis aos Municípios em razão do princípio da simetria, estampado no artigo 2º, também da Constituição Goiana. Dispõem:

Art. 2º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o executivo e o Judiciário.

§1º- Ressalvadas as exceções previstas nesta Constituição, é vedado, a qualquer do Poderes, delegar atribuições, e quem for investido nas funções de um deles não poderá exercer as de outro.

Art. 20. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta e na Constituição da República.

§1º- São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

e) a criação e a extinção das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 37, inciso XVIII;

Art. 37. Compete privativamente ao Governador do Estado:

XVIII - dispor, em relação ao Poder Executivo e mediante decreto, sobre:

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

Art. 62. O Município goza de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos desta e da



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 027/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 27 DE JUNHO DE 2019.

Constituição da República e de sua Lei Orgânica, que será votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos vereadores que compõem a Câmara Municipal, que a promulgará.

Além disso, na própria Carta da Província há menção clara da atribuição do Prefeito:

Art. 77 - Compete privativamente ao Prefeito:

- I - exercer a direção superior da administração municipal;
- II - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal;

É importante consignar, que na esteira jurisprudencial da preservação do princípio da separação de Poderes, do respeito às competências constitucionalmente fixadas e da observância à cláusula da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que o Supremo Tribunal Federal sequer faculta ao parlamentar suprir a inércia do Chefe do Poder Executivo quanto ao início do processo legislativo de matérias gravadas pela reserva de iniciativa.

A análise detida da jurisprudência da última década do Supremo Tribunal Federal nos permite concluir, com bastante segurança, ser a “lei autorizativa” inconstitucional, pelo que contém de violação a princípios e regras cardiais 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.

No âmbito federal a duas Casas do Congresso Nacional já se posicionaram de forma contundente, contrariamente à constitucionalidade das ditas “leis autorizativas”. Merece destaque a Súmula nº 1 da CCJ/CD, cuja parte dispositiva estabelece:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 027/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 27 DE JUNHO DE 2019.

**SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA 1 - PROJETOS
AUTORIZATIVOS**

1. Entendimento:

1.1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

1.2. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional. -
Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.
(grifamos)

III – Voto

Em face do exposto, por conter vício de constitucionalidade e por se tratar de lei meramente autorizativa, a Comissão de Justiça e Redação opina pelo arquivamento do Projeto de Lei Ordinária n.º 027/19.

Câmara Municipal de Formosa, 27 de junho de 2019.

Presidente



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 027/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 27 DE JUNHO DE 2019.

Vice-Presidente

Relator