

PARECER Nº 666

PROJETO DE LEI CM Nº 50/20 – PROCESSO Nº 1.875/20

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Em análise o projeto de lei CM nº 50/20, de autoria do vereador Willians Bezerra, autorizando o Poder Executivo a remanejar verbas da Unidade e Comunicação e Eventos, da Secretaria de Manutenção e Serviços Urbanos, Secretaria de Mobilidade Urbana e outras Secretarias, visando ao combate à pandemia de COVID-19.

Em que pesem a nobreza e relevância de seus ideais, entendemos que a propositura em apreço não deve prosperar, por padecer de **vício de inconstitucionalidade material** e de **vício de iniciativa**, vez que o processo legislativo não foi deflagrado apropriadamente.

Acerca do assunto, ressalva Hely Lopes Meirelles:

*“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. [...] Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, bem por isso se nos afigura que convalêsçam de vício inicial, porque o executivo não pode renunciar suas prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções como não pode delegá-las ou aquiescer em que o legislativo as exerça ” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 18ª ed., Malheiros, São Paulo, 2017, pp. 774 e 775).*

Alerte-se, ainda, que o conteúdo autorizativo de leis é sempre de iniciativa privativa do Chefe do Executivo municipal, pois se trata de uma prerrogativa



deste solicitar, ou não, a autorização para certo e determinado expediente de sua função típica, como a criação de um serviço público ou de utilidade pública.

Uma das características, se não a principal, das leis autorizadoras é a faculdade do destinatário da autorização legislativa praticar ou não o ato. Vale dizer que, *in casu*, por motivos de oportunidade e conveniência administrativa, o Prefeito pode ou não conceder o objeto da autorização legislativa.

É pertinente dizer, portanto, que, se o destinatário da autorização legislativa é o Chefe do Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo, razão pela qual a iniciativa parlamentar caracterizará, a nosso ver, usurpação de competência.

Frise-se que, comumente, os integrantes do Poder Legislativo, tentando contornar a competência legislativa privativa e/ou reservada, desencadeiam o processo legislativo das denominadas “Leis Autorizativas” ou “Leis Autorizadoras”, assim entendidas aquelas que visam autorizar o Chefe do Poder Executivo a regulamentar matéria e/ou assunto que lhe está reservado pela legislação constitucional e/ou organizacional.

Vale acrescentar que não há fundamento constitucional, nem jurídico, que ampare essa “prática”. O Chefe do Poder Executivo não precisa ser autorizado a tomar uma providência da qual é o único titular.

Para corroborar o exposto, destacamos a lição de José Afonso da Silva: “A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo. A iniciativa legislativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio” (cf. in *Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 332 e 333).

Há aresto do Tribunal de Justiça de São Paulo nesta trilha:

“A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade” (cf. in ADIn. nº 0203247-25.2011.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 14/3/2012).



Especificamente sobre as peças orçamentárias, o art. 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que sua iniciativa pertence ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, é, conforme João Trindade Cavalcanti Filho, “reservada (= privativa = exclusiva) e vinculada” (cf. in *Processo Legislativo Constitucional*, JusPodivm, Salvador, 2012, p. 124).

Assim sendo, em nosso sentir, não é aconselhável que o Poder Legislativo deflagre o processo legislativo que autorize o Poder Executivo a remanejar verbas de algumas Secretarias Municipais, enquanto durar a pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), e tampouco estabelecer que as verbas deverão ser utilizadas exclusivamente para ações, atividades e programas voltados ao combate à referida doença.

Embora louvável, tal medida afrontaria a reserva de iniciativa do Poder Executivo, prevista pelo art. 165, *caput* e incisos, da Constituição Federal, bem como o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Vale salientar, ainda, que os créditos adicionais (arts. 40 e seguintes da Lei nº 4.320/64) são disciplinados por normas de Direito Financeiro e orçamentárias (cf. in ADIn. nº 5.814, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* de 8/5/2018), não sendo facultado ao Poder Legislativo propor tal medida.

Ressaltamos por fim que a matéria exige *quorum* de maioria absoluta, nos termos do Artigo 36, §1º, I, “i”, da Lei Orgânica do Município, por tratar de matéria orçamentária.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente propositura, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

Santo André, em 25 de junho de 2020.

Bianca Melissa Moreno Ribeiro

048/SP 198.654

