

PROCURADORIA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PL: 462/2021.

AUTORIA: VEREADOR KENNEDY MARQUES.

EMENTA: DISPÕE sobre a criação do projeto abrigue um animal de rua.

INTERESSADO: 2ª CCJR.

PARECER

PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROJETO ABRIGUE UM ANIMAL DE RUA - PROPOSTA COM DISPOSITIVOS DE CUNHO AUTORIZATIVO, MAS FORA DA RESERVA DE INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO PERMITINDO-SE A TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO – MERA SUGESTÃO ADMINISTRATIVA CABENDO AO EXECUTIVO ESCOLHER A OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DE CUMPRIMENTO DA SUGESTÃO - REGULAR TRAMITAÇÃO.

1 - RELATÓRIO

Veio a esta procuradoria para emissão de parecer o projeto de lei nº 462/2021 de autoria do vereador Kennedy Marques que dispõe sobre a criação do projeto abrigue um animal de rua.

Foi deliberado em 25/08/2021.

Distribuído para parecer em 27/08/2021.

É o relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre examinar a razão da apresentação de um projeto de lei autorizativo de iniciativa parlamentar.

O art. 61, §1º, da Constituição Federal estabelece um rol no qual a iniciativa privativa dos projetos de lei cabe ao Presidente da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de Ministérios e órgãos da

administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Como se observa, o §1º representa uma exceção à regra geral, que é a da iniciativa concorrente, ampla e geral, por parte dos legitimados a iniciar o processo legislativo, relacionados no art. 61, caput.

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no citado art. 61, §1º, da Carta Magna, será considerado inconstitucional, por conter vício de iniciativa.

E isso representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no §1º, configura-se usurpação da competência privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

Em observação ao princípio da simetria, tanto a Constituição do Estado do Amazonas (CEAM), quanto a da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN), têm os seguintes dispositivos:

CEAM, Art. 33. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral, ao Tribunal de Contas do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

- a) criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas na administração direta, autárquica e nas fundações instituídas pelo Poder Público e fixação de sua remuneração;
- b) organização administrativa e matéria orçamentária;
- c) servidores públicos e militares do Estado e seu regime jurídico;
- d) organização da Procuradoria-Geral do Estado;
- e) criação, estruturação e atribuições dos Órgãos da administração direta, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público.

(LOMAN), Art. 59. Compete, prioritariamente, ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

- I - regime jurídico dos servidores;
- II - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
- IV - criação, extinção e organização dos órgãos da Administração direta, indireta e fundacional do Município.

Fato é que não são raras as vezes que em que o Parlamentar apresenta projeto de lei de cunho autorizativo que adentra à seara de competência do Poder Executivo.

E, embora não haja obrigação de cumprimento, os projetos autorizativos assim como qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º da Constituição é inconstitucional, visto haver obrigação disfarçada.

Frise-se, ainda, que projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são anômalos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera

faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela 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).

Infere-se, portanto que projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever de usar a autorização, nem atribui direito de cobrar o cumprimento.

Vide a seguinte decisão do STF em julgar a inconstitucionalidade de lei autorizativa:

(...) Decido. A irresignação não merece prosperar. O Tribunal de origem julgou em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do excerto do acórdão recorrido: “No caso em estudo, a lei impugnada sequer cria qualquer despesa, limitando-se a autorizar atividade futura da Administração Pública Municipal, consistente na edificação de benfeitoria, cuja efetiva construção não escapará à esfera discricionária do administrador, a quem caberá o juízo da oportunidade e conveniência para tanto, levando em consideração, evidentemente, as disponibilidades financeiras e a necessária autorização orçamentária, além das balizas de ordem técnica. (...) Portanto, não há qualquer vício de iniciativa, tampouco afronta aos dispositivos da Constituição Estadual apontados na inicial; noutras palavras, o ato impugnado não fixa ou modifica efetivo policial militar (inciso' I),

não dispõe sobre a criação de cargo ou congêneres (inciso 11, alínea 'a'), sobre regime de servidor público (inciso 11, alínea 'b'), sobre criação, estruturação ou atribuições de órgãos (inciso 11, alínea 'c'). Conforme consta nas razões do decisum, este STF firmou tese no sentido da constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores, no âmbito do tema 917 da repercussão geral, cujo paradigma é o ARE-RG 878.911, de minha relatoria, DJe 11.10.2016, assim ementado: “Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” Na mesma linha, cito o RE-AgR 1.282.228, rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 18.12.2020, cuja ementa reproduzo: “Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” Ante o exposto, nego

seguimento ao recurso (artigo 932, VIII, do CPC, c/c art. 21, § 1º, do RISTF) e, tendo em vista ser incabível a fixação de honorários na espécie, deixo de aplicar o disposto no § 11 do art. 85 do CPC. Publique-se. Brasília, 10 de setembro de 2021.
Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente

(STF - RE: 1068600 RN 0003721-69.2016.8.20.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 10/09/2021, Data de Publicação: 14/09/2021).

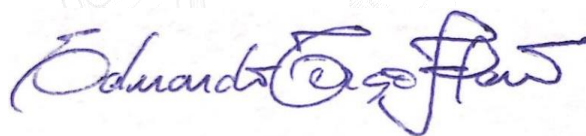
Assim, inobstante a aprovação com base em não ser matéria reservada, eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, visto ser mera sugestão administrativa, cabendo ao chefe deste poder escolher a conveniência e oportunidade.

3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo regular trâmite.

É o parecer.

Manaus, 01 de outubro de 2021.



EDUARDO TERÇO FALCÃO
Procurador