



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho**

PARECER

Processo nº 008/2017
Endereçado ao Poder Legislativo Municipal
Originário do Legislador Vereador Sérgio Bacha
Emenda de Projeto de Lei nº 003, de 21 de março de 2017.

Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

Projeto de Lei. Autorização legislativa. Cria Programa de Internet Móvel Wi Fi Praças Conectadas. Requisitos legais. Constitucionalidade solicitada no parecer jurídico.

Processo nº 008/2017
Endereçado ao Poder Legislativo Municipal
Originário do Legislador Vereador Sérgio Bacha
O Legislador Municipal vereador Sérgio Bacha encaminha para deliberação da Casa Legislativa Municipal, o Projeto de Lei em epígrafe, cuja ementa assim se apresenta: *"Fica autorizado o Poder Municipal a criar no âmbito do município de Porto Murtinho - MS, o "Programa de Internet móvel Wi Fi - Praças Conectadas" nos parques e praças públicas no âmbito do município de Porto Murtinho-MS, e dá outras providências"*...

No Projeto de Lei em apreço, o legislador vereador Sérgio Bacha propõe a criação de Programa de Governo denominado "Internet Móvel Wi Fi - Praças Conectadas", para conexão do sistema móvel de telefonia ser utilizado pelos munícipes e visitantes do Município, subsidiados os custos pelo Poder Público Municipal no que concerne a infraestrutura de implantação e manutenção dos equipamentos e do sinal.

Eis, pois, o relatório.

Por dever de ofício, cabe a Assessoria Jurídica a emissão de parecer quanto à juridicidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária, e, se necessário, sugerir sua adequação com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, que estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

Analisando-se a proposta em tela vê-se que, em face da disposição eminentemente *autorizativa*, pode ser tida como **desnecessária**, pois, como se sabe, não precisa o Executivo de autorização legislativa para o que ali se propõe. Trata-se de questão de exclusiva competência do Prefeito.

O STF entende que a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo. Confira-se:

“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz” (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).

Segundo esse entendimento, **se o Legislativo não tinha poderes para formular a lei autorizativa, muito menos poderia editá-la**. Confira-se nessa linha a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal na representação de inconstitucionalidade nº 993-9, relatada pelo Ministro Néri da Silveira, que versava sobre lei estadual, de iniciativa do Legislativo do Rio de Janeiro, pela qual se autorizava a criação de fundação assistencial:

“Lei autorizativa traduz, sob ângulo material, verdadeiro ato administrativo. Ora, ao órgão legislativo só é lícito participar diretamente da atividade administrativa nos casos em que, para tanto, a Constituição Estadual lhe outorgue competência expressa. Fora daí ocorre violação do princípio da harmonia e independência dos poderes (C.F., artigo 10, inc. VII, letra “e”).





Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

Conforme o TJ/SP, a título de ilustração, “As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferir o princípio constitucional da separação dos poderes” (ADIn. nº 143.646-0/1-00).

Oportuno registrar ainda que o vício é insanável porque as leis com vício de iniciativa não podem ser convalidadas pelo Prefeito, consoante preconizava a Súmula 5 do STF (de 13.12.1963), *verbis*:

"A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo."

Tal súmula foi superada há décadas e a posição atual do STF é de que não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção. Senão vejamos:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de posituação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.”¹

A convalidação não ocorre devido ao princípio da tripartição do poder, do qual o princípio da reserva da iniciativa ao chefe do Poder Executivo é corolário.²

Sobre a impossibilidade da sanção do Chefe do Poder Executivo sanar o vício de iniciativa legislativa, Alexandre de Moraes³ esclarece:

“Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual

¹ 1 STF, Pleno, Adin n.º. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, *apud* Alexandre DE MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.

² STF, ADIn 89-MG, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 20.08.1993.

³ Alexandre DE MORAES, *Direito Constitucional*, 12ª ed., São Paulo, Atlas, 2002, pp. 531 e 532.



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprimindo o inicial vício formal de constitucionalidade?

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação n.º 890 – GB⁴, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, (...).”

Pedro Lenza⁵ vai mais além e afirma que a referida Súmula nº 5 do STF está superada desde o advento da EC n. 1/69, nos termos de seu art. 57, parágrafo único, que fixava a impossibilidade de emendas parlamentares a projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (cf. Rp 890, RTJ 69/625).

Cabe observar que o art. 57 e parágrafo único da Carta/Emenda de 1967/1969, vem praticamente repetido no art. 61, §1º, da Carta Magna vigente, que define as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República e, por extensão, dos Governadores e dos Prefeitos. Esse dispositivo é complementado pelo art. 63, que inadmite aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º (inciso I). Ora, se o Legislativo não pode, por emenda a projeto de lei do Executivo, aumentar a despesa, também não pode criar a despesa por lei de que não tem a iniciativa.

RONALDO POLETTI bem apanha esta questão, quando enfatiza que "um dos pontos cardeais de uma Constituição Federal reside na repartição da competência legislativa entre os entes componentes do Estado. A par, todavia, daquela partilha entre os Estados-Membros, União e Municípios, da matéria legislativa, cujo descumprimento gera a inconstitucionalidade, há, hoje, por outro lado, um alargamento da participação do Executivo no processo legislativo, de maneira a

⁴ 4RTJ 69/629 – EMENTA: “A sanção não supre a falta de iniciativa *ex vi* do disposto no art. 57, parágrafo único, da Constituição, que alterou o direito anterior”. No mesmo sentido: RTJ 157/460.

⁵ Direito Constitucional Esquematizado, 12ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo : Saraiva, 2008, p. 340.



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

concluir-se pela repartição legislativa também em termos horizontais" ('Controle da Constitucionalidade das Leis', Forense, 1985, pág. 168).

Refere-se o autor às matérias reservadas e à vedação de emendas conforme o art. 57, parágrafo único, da Emenda 1/69, hoje no art. 61, § 1º e art. 63, da Constituição, para dizer: "Tais matérias, se legisladas por iniciativa do Congresso e não do Presidente da República, propiciarão diplomas inconstitucionais. Antes, admitia-se que a sanção supria a falta de iniciativa por uma questão de economia no processo legislativo. Agora, porém, é preciso ter consciência de que os dispositivos constitucionais têm como destinatários não apenas os membros do Congresso, mas também o Presidente da República, que não está autorizado a demitir-se de sua prerrogativa na iniciativa das leis quando a Carta Magna assim disciplina. O veto por inconstitucionalidade não representa uma mera faculdade, mas um dever indisponível do Chefe da Nação. Sua sanção, aderindo a um projeto de lei aprovado pelo Congresso, que deveria ter sido de sua iniciativa, por mandamento constitucional, não supre a iniciativa nem sana o vício de inconstitucionalidade" (op. cit., pp. 168-169).

Há que se registrar também que, como a proposta cria despesas para o Município (art. 5º), haveria afronta ao disposto no art. 48, inciso IV, da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Prefeito à iniciativa de lei que disponha sobre matéria de natureza orçamentária.

Em face da inconstitucionalidade e ilegalidade apontadas, em que pese o mérito da proposta, manifestamo-nos contrariamente à tramitação do presente projeto por esta Casa.

Porém ressalto que este parecer é meramente **OPINATIVO**, sendo que, se aprovado no mérito pelas Comissões e soberano Plenário produzira seus efeitos até eventual controle pelo Poder Executivo ou até mesmo pelo Poder Judiciário.

É o singelo parecer que submetemos a apreciação das comissões parlamentares.

Porto Murtinho - MS, 21 de junho de 2017.



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho**

Benites
Ivanilda Paduim de Oliveira Benites,

OAB - MS nº 17.518

IVANILDA PADUIM DE OLIVEIRA BENITES
Procuradora Jurídica.

PROCURADORA JURÍDICA