



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

PARECER

Processo nº 011/2017
Endereçado ao Poder Legislativo Municipal
Originário do Legislador Vereador Elbio dos Santos Balta
Projeto de Lei nº 008, de 29 de maio de 2017.

*Projeto de Lei. Autorização legislativa. Cria Programa
Bolsa-Atleta Municipal. Requisitos legais.
Constitucionalidade solicitada no parecer jurídico.*

O Legislador Municipal vereador Elbio dos Santos Balta, encaminha para deliberação da Casa Legislativa Municipal, o Projeto de Lei em epígrafe, cuja ementa assim se apresenta: *"..Institui o Programa Bolsa-Atleta Municipal no âmbito do município de Porto Murtinho-MS, e dá outras providências"...*

No Projeto de Lei em apreço, o legislador vereador Elbio dos Santos Balta propõe a criação de Programa de Governo denominado "Bolsa Atleta", para autorização de criação do programa Bolsa-Atleta, para incentivar os jovens do Município, subsidiados os custos pelo Poder Público Municipal.

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 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.



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

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”).

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).



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

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 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

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

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 cardiais 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 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

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

atérias, 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 a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, serve apenas como norte, para o voto dos edis, **não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação** e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, 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, 30 de junho de 2017.

Ivanilda Paduim de Oliveira Benites,

OAB - MS nº 17.518

Assessora Jurídica

PROCURADORA JURÍDICA

Rua Dr. Costa Marques, 400 – Centro – Caixa Postal 12 – CEP 79.280-000 - PORTO MURTINHO – MS.
Fone/Fax: (67) 3287-1277 – E-mail: camara-murtinho@hotmail.com