



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

000013

Estado do Paraná

PROCESSO Nº 326212023

08112123 - 09:31

CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Ofício nº 33/2023 - GVDS

Toledo, 6 de dezembro de 2023.

Ao Senhor

DANIEL AUGUSTO BERNARDI SCOPEL
Coordenador do Departamento Legislativo
Câmara Municipal de Toledo

Assunto: Solicita a emissão de parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 183/2023.

Senhor Coordenador,

Considerando o disposto no inciso II do § 3º do artigo 160 do Regimento Interno;

Solicito ao Departamento Legislativo que proceda a suspensão do prazo regimental e posteriormente encaminhe a matéria para manifestação do órgão de apoio técnico.

Em seguida, considerando o disposto nos incisos I, II e III do artigo 5º, e incisos VI, VIII, X, XI e XVII do artigo 29 da Lei nº 2.609, de 28 de junho de 2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa, plano de cargos e carreiras da Câmara Municipal de Toledo;

Considerando o disposto no inciso II do § 3º do artigo 160 e no § 1º do artigo 162 do Regimento Interno;

Solicito aos procuradores jurídicos a emissão de parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 183/2023, que deverá abranger, no mínimo, os seguintes tópicos:

- a) os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;
- b) as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;
- c) as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e
- d) a conclusão a respeito da constitucionalidade e da legalidade da matéria.

Atenciosamente,


DAMIÃO SANTOS
VEREADOR

Página 1 de 1



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000014

PARECER JURÍDICO Nº 317.2023

Assunto: Projeto de Lei nº 183.2023.
Protocolo: 3262.2023 (Ver. Damião Santos).
Objetivo: Autoriza o Poder Executivo a criar o selo "Empresa Amiga da Escola".
Parecer: Ilegalidade.

I. Relatório

O Vereador Damião Santos, de forma genérica, solicitou à esta Procuradoria Jurídica Legislativa parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 183.2023 que *autoriza o Poder Executivo a criar o selo "Empresa Amiga da Escola"*. É o relatório.

II. Parecer

Esta Procuradoria Jurídica Legislativa já expressou entendimento que é possível a apresentação e aprovação de lei autorizativa, conforme Parecer Jurídico nº 51.2021.

Entretanto, esta não é uma lei *meramente autorizativa*, haja vista que, se instituído o programa, o Poder Executivo demandará uma série de recursos financeiros e necessitará alterar atribuições de Secretarias e servidores, o que é manifestamente ilegal se o projeto é de iniciativa deste parlamento.

Tendo em vista que a referida aquisição implicará em criação de despesas não previstas plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, bem como alteração das atribuições das secretarias e servidores, o que é vedado pelo §1º do artigo 30.

É que a matéria disciplinada pelo projeto se encontra no âmbito da *atividade administrativa do Município*, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode por meio de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000015

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da criação e regulamentação dos serviços em benefício dos cidadãos. Trata-se de atuação administrativa que fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumpra recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada na proposição encontra-se na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder.

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-la por decreto.

Assim, a proposição, ao instituir condições da prestação de serviço público ou da criação de despesas sem apontar que estão previstas nas leis orçamentárias, de um lado, viola o art. 30, § 1º, inc. III e IV da LOM, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000016

alçada da reserva da Administração.

Abstraindo quanto aos motivos que podem ter levado a tal solução legislativa, ela se apresenta como manifestamente inconstitucional, por interferir na realização, em certa medida, da gestão administrativa.

De outro lado, nem se alegue que a lei contém mera autorização. A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

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. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente. (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

É o parecer.

Toledo, 11 de dezembro de 2023.

Eduardo Hoffmann
Procurador Jurídico Legislativo


Assinado de forma digital por
FABIANO
SCUZZIATO:04075622908
Dados: 2023.12.12 10:36:15
-03'00'
Fabiano Scuzziato
Procurador Jurídico Legislativo