



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

PROCESSO Nº 1431/2024.

REQUERENTE: Presidência.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 135/2024 de autoria do Vereador Anderson Muniz e outros.

PARECER Nº 444/2024.

PARECER DA PROCURADORIA-GERAL

I - RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre o **Projeto de Lei nº 135/2024**, de autoria do Vereador **ANDERSON MUNIZ e outros**, assim ementado: **“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A DOAR UMA ÁREA DE 3.000m² DO TERRENO LOCALIZADO NO BAIRRO CIVIT II, INSCRIÇÃO 0107005, OU ANEXA A MESMA, PARA A CONSTRUÇÃO DA SEDE DA 17ª SUBSEÇÃO DA SERRA DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO ESPÍRITO SANTO (OAB-ES), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**.
2. Instruem os presentes autos, até o presente momento, o referido projeto de lei e a justificativa para sua edição.
3. Foram encaminhados os presentes autos à Presidência desta Casa de Leis, a qual conheceu a Mensagem e, ato contínuo, os remeteu a esta D.



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria para análise e confecção de Parecer Jurídico Preliminar, nos termos do item 7.1 da Lei Municipal nº 2.656/2003.

4. Sem mais considerações, é o relato necessário.

5. Passo à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

II.1 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE POLÍTICO.

6. *Ab initio*, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no item 7.1 da Lei Municipal nº 2.656/2006, o qual determina à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio.

7. Nesse sentido, insta frisar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

8. Ultrapassadas estas premissas, cumpre-nos destacar que a elevação de um Projeto ao patamar de Lei Municipal passa sempre pela comprovação dos requisitos constitucionais e legais para a sua regular tramitação.



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

9. Preliminarmente, é necessário analisar se a deflagração do processo legislativo observou a divisão de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988, isto é, se a propositura do projeto de lei se deu pelo Ente Político competente para tanto, sob pena de haver vício formal que macule integralmente o procedimento.
10. Nesse aspecto, vislumbramos que o projeto *sub examine* versa sobre a doação de imóvel público à Ordem dos Advogados do Brasil, mais precisamente à 17ª Subseção, para construção de sua sede, razão pela qual, sob o ponto de vista da competência do Ente Político, está em consonância com o que dispõe os artigos 1º, 18, 29 e 30 da CRFB/88, de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais.
11. Em outras palavras, cabe ao Município, pois, a disponibilização de imóvel público desafetado que lhe pertença. Para tanto, impõe-se observar os comandos constitucionais dirigidos à Administração Pública e ao processo legislativo, bem como os preceitos das leis de caráter nacional ou complementar.

II.2 – DA INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO ORGÂNICO. INCONSTITUCIONALIDADE NOMODINÂMICA.

12. É cediço que a administração dos bens públicos compete ao Ente Político e, como consectário lógico, ao Chefe do Executivo, à luz do que preconiza o artigo 30, inciso XVII da LOM, a saber:

“Art. 30 Compete ao Município da Serra:

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

XXVII - dispor sobre administração, **utilização e alienação de seus bens**, observados os preceitos legais e as normas de direito financeiro;” – grifo nosso.

13. Ademais, o artigo 99, inciso XXI da LOM assevera que compete à Câmara, com a sanção do Prefeito, autorizar a alienação/doação dos bens públicos imóveis, senão vejamos:

“Art. 99 Compete à Câmara, com a sanção de Prefeito:

[...]

XXI - **autorizar a alienação, cessão, arrendamento ou doação de bens imóveis**, nos termos da Lei;” – grifo nosso.

14. Por sua vez, o parágrafo único, inciso II do artigo 143 da LOM estabelece a competência do Prefeito para deflagrar o processo legislativo em matérias afetas à organização administrativa, senão vejamos:

“Parágrafo Único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

II - **organização administrativa** e pessoal da administração do Poder Executivo;” – grifo nosso.

15. Cotejando-se os dispositivos supratranscritos com os termos do projeto *sub examine*, observa-se que o objeto da proposta legislativa apresentada pelo Parlamentar é autorizar o Chefe do Executivo a doar bem imóvel público, o



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

que por si só configura ingerência e violação ao princípio da separação dos Poderes.

16. Ademais, vislumbro que o artigo 2º do referido projeto também padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, pois cria atribuição à Secretaria Municipal de Urbanismo.

17. Destarte, sob qualquer prisma que se analise o projeto em epígrafe, é forçoso concluir que ele se encontra eivado de vício formal orgânico, por ofensa direta ao disposto no artigo 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo e ao parágrafo único, inciso II do art. 143 da LOM.

18. Nessa mesma linha de intelecção, o E. TJES, a saber:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.560/2014 DO MUNICÍPIO DE VIANAES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO ART. 63, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS III E VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕES SOBRE OBRIGAÇÃO DE FIXAÇÃO DE LISTA DE MEDICAMENTOS PELAS UNIDADES INTEGRANTES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. EFEITOS EX TUNC. 1. A cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes é norma de compulsória observância



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

pelos Estados e Municípios. **2. Nos termos do art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual do Espírito Santo, são de iniciativa privativa do chefe do executivo as leis que disponham à organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. 3. Malgrado não exista previsão na Constituição Federal e na Constituição Estadual quanto às matérias de iniciativa privativa dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, por simetria, é possível tomar as Constituições Estadual e Federal como parâmetro de controle.** 4. Padece de vício formal subjetivo a norma municipal de iniciativa do Legislativo Municipal que dispõe sobre obrigação de fornecimento de equipamentos de segurança e protetor solar aos trabalhadores da empresa prestadora de serviço público de coleta de lixo. 5. Representação de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº. 2.560/2013 do Município de Viana/ES, com efeitos ex tunc. (TJ-ES - ADI: 00126803320148080000, Relator: SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA GAMA, Data de Julgamento: 04/12/2014, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 10/12/2014)".

19. Em outras palavras, uma vez desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio da



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

separação do poder, inserto no art. 2º da Constituição Federal (e que está em consonância com o art. 37 da nossa Lei Orgânica).

20. Trazemos à baila os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles acerca do tema em virtude de seu caráter pedagógico:

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que **a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.** [...]” – grifo nosso.

21. Ante o exposto, embora louvável a iniciativa parlamentar, sob qualquer prisma que se analise o projeto de lei em epígrafe, resta insofismável que este padece de vício de inconstitucionalidade formal, razão pela qual opinamos pelo seu não prosseguimento.

II.3 – DO PROJETO DE LEI MERAMENTE AUTORIZATIVO.

22. O Supremo Tribunal Federal tem posicionamento firme acerca da edição de lei meramente autorizativas, no sentido de que a finalidade da edição das leis



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

desta natureza não pode ser desvirtuada a pretexto de produzir interferência na atividade privativa do Chefe do Executivo, senão vejamos:

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

23. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca**” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).”

24. Além disso, importa salientar que a usurpação de competência fere o princípio da reserva da administração, como já decidido, senão vejamos:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).”

25. Apesar do acima exposto, é importante distinguir a autorização legislativa da 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.
26. 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.



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

27. Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza dessa espécie legislativa, especialmente quando votadas contra a vontade de que 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



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).”

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

29. Em virtude do seu caráter pedagógico, colacionamos julgado do E. TJSP, *in verbis*:

“A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundando em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).”
– grifo nosso.

30. Em que pese o acima exposto, o regimento interno desta Casa Legislativa dispõe de remédio para a apresentação de proposta autorizativa ao Chefe do Executivo, denominada Projeto Indicativo, com previsão no artigo 136 do RI.

31. Diante disso, apesar de reconhecer a importância da matéria contida no bojo do projeto de lei ora analisado, é forçoso concluir pela impossibilidade de



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

manejo da lei meramente autorizativa para a efetivação de doação de bem público imóvel.

III – CONCLUSÃO.

32. *Ex positis*, firmados em todas as razões expostas na fundamentação supra, que integra o presente parecer jurídico, **CONCLUO** pelo **não prosseguimento** do **Projeto de Lei nº 135/2024**, haja vista que este padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, por violação à separação de poderes e ao disposto no parágrafo único do artigo 143 da LOM, bem como por albergar lei meramente autorizativa, inapta a produzir efeitos concretos no ordenamento jurídico.

33. Ressalta-se, que a presente análise prefacial não traduz embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

34. Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

35. Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer, SMJ.



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA-GERAL

36. Parecer em 13 (treze) laudas.

37. À consideração superior.

Serra/ ES, em 12 de junho 2024.

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI

Procurador

Matr. 4075277