

PARECER

Nº 1280/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo Municipal a implementar protocolo com conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir para detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos casos que ocorram em suas dependências. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga a Consulente, Câmara, acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Poder Executivo Municipal a implementar protocolo com conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir para detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos casos que ocorram em suas dependências, no âmbito do município.

A consulta veio acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que as **leis autorizativas constituem exceção em nosso ordenamento jurídico**. Ao mencionar leis autorizativas, a Constituição Federal refere-se aos casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a sua função legislativa.

¹PARECER SOLICITADO POR VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

Portanto, o Prefeito poderá praticar atos de administração ordinária, independentemente da existência de lei autorizativa.

Neste diapasão, como reiteradamente salientado por este Instituto, as leis autorizativas constituem exceções no processo legislativo brasileiro e, de acordo com as lições do Prof. Hely Lopes Meirelles referem-se as seguintes hipóteses: (i) abertura de créditos adicionais; (ii) tomada de empréstimos pelo Município; (iii) concessão de subvenções e auxílios financeiros; (iv) delimitação genérica de contratos de concessão e permissão de serviços públicos ou de utilidade pública; (v) alienação de bens imóveis; (vi) ingresso em consórcios; e (vii) afastamento do Prefeito ou do Vice- Prefeito para tratar de assuntos da localidade ou particulares.

No tocante às situações excepcionais, em que se exige prévia autorização legislativa, inequivocamente não se encontra a hipótese em tela.

A propósito do tema, confira-se trecho de brilhante artigo de Sérgio Resende de Barros sobre as chamadas "leis autorizativas":

"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.

(...) O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. **A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa**". (Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont> acesso em 06/06/2022) (Grifos nossos)

Em cotejo, no que tange à autorização para implementação de "protocolo com conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir para detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos casos que ocorram em suas dependências", essas são matérias de competência administrativa exclusiva do Executivo que independem da edição de lei para sua implementação.

Com efeito, os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Dessa forma, medidas do tipo devem ser adotadas tão somente pelo Chefe do Executivo local, independentemente da edição de lei que lhe autorize realizar isso ou aquilo.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da **inviabilidade jurídica** da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Isabelle Gualberto Gonçalves
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 11 de maio de 2023.