



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

**PARECER N°119/2014, AO PROJETO DE LEI
n°76/2014, DE AUTORIA DO VEREADOR LAURI
DALL'AGNOL – AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A
DESCENTRALIZAR A GUARDA PATRIMONIAL DE
CASCAVEL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO
PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES -
INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER
EXECUTIVO. – PRECEDENTE PARECER n°96/2013
AO PROJETO DE LEI n°155/2013.**

PARECER CONTRÁRIO

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei que tem por objetivo autorizar o Poder Executivo Municipal a descentralizar a Guarda Patrimonial de Cascavel.

Afirma o Nobre Vereador em sua Justificativa, que *a descentralização da Guarda Patrimonial têm como finalidade atender de forma mais eficiente e efetiva o zelo do patrimônio do Município.* (SIC).

Argumentou ainda: *na condição de legislador, entendemos que além da função de fazer leis, temos que ter visão das necessidades do povo, é nesse sentido que apresentamos o presente projeto de lei, motivo pelo qual pedimos aos nobres vereadores desta Casa de Leis o apoio na aprovação deste projeto.*

É, o relatório.

II – PARECER DA PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

Muito embora os relevantes motivos apresentados na justificativa da propositura, ela não deve prosperar eis que inconstitucional por vício formal de iniciativa, configurando indevida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, em afronta ao ditame constitucional da Separação dos Poderes.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

Observe-se que a Administração Pública segundo leciona Celso Ribeiro de Bastos em seu Curso de Direito Constitucional (p.98, 1998), é escrava da ordem jurídica e não desfruta da liberdade.

O artigo 7º, da Constituição Estadual consagra o princípio da separação de poderes, senão vejamos:

Art. 7 – São poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo, e o Judiciário.

Este princípio, consagra a reserva da Administração, isto é, a competência do Poder Executivo para emissão de atos administrativos típicos da gestão ordinária do patrimônio público, da organização administrativa e dos serviços públicos, e inclusive de atos normativos para disciplina de matérias não privativas de lei, e cujo significado é o de evitar indevida **intromissão do Poder Legislativo em assunto da alçada privativa** do Poder Executivo.

Neste sentido, enuncia a jurisprudência:

“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 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



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

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). (Os grifos não constam do original)

Observe-se que o presente projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, viola o princípio da separação de poderes na medida em que disciplina a organização e o funcionamento da Administração Pública.

Pedimos vênia e transcrevemos o entendimento do Subprocurador-Geral de Justiça Sérgio Turra Sobrane, ao qual nos filiamos ao seu entendimento, que exarou parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade 0057156-63.2011.8.26.0000/SP, para quem:

Nem se argumente que se trata de mera autorização. Cuida-se, é verdade, de lei autorizativa, mas, essa qualificação não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

Ademais, a autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa e também pela reserva da Administração.

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. (grifamos).

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



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

“(...) 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).

O texto colacionado acima é uma verdadeira lição de Direito Constitucional e vai ao encontro do que enuncia a Jurisprudência, para quem:

A jurisprudência enuncia que “a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade,



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

uma determinação, sendo portanto, inconstitucional" (TJRS, ADI 593099377, Rel. Des. Maria Berenice Dias, 07-08-2000).

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — **não só inócula ou rebarbativa**, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir **O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência** - **As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes**. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÓE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). (os grifos não constam do original).

No mesmo sentido:

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER**



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.** (grifamos).

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 redunda 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).

Continuamos invocando os ensinamentos Sérgio Turra Sobrane, “*in verbis*”:

A argumentação da natureza autorizativa da norma e da inéria na execução da lei não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade. Essa questão foi bem examinada pela Suprema Corte que assim manifestou:

“5. Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

consequências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

Com efeito, a violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes.

Destarte, a norma está eivada de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material, na medida em que invade a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Observe-se que o ato descentralizar os serviços da Guarda Patrimonial está inserido na atividade concreta e típica do Chefe do Executivo.

Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.410/10 DO MUNICÍPIO DE SUZANO. **AUTORIZAÇÃO DO ESTABELECIMENTO DE LINHA TELEFÔNICA GRATUITA (0800) PARA ATENDIMENTO DE OCORRÊNCIAS E CHAMADOS DA GUARDA MUNICIPAL DE SUZANO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.** 1. É inconstitucional lei local, de iniciativa parlamentar, **que autoriza ao estabelecimento de linha telefônica gratuita para atendimento de ocorrências e chamados da Guarda Municipal, por violar a reserva da Administração decorrente do princípio da separação de poderes.** 2. Arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual. 3. Procedência da ação. (os grifos não constam do original).



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

III- CONCLUSÃO

Em face ao exposto e verificado as considerações apontadas, os membros da Procuradoria Geral da Câmara Municipal manifestam pelo **PARECER CONTRÁRIO**, ao projeto de Lei nº 76/2014, cuja observância é obrigatória pelos nobres Vereadores, pois há **Violação do princípio da separação dos Poderes**, passível, portanto, de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É o Parecer, SMJ.

Gabinete da Procuradoria Geral da Câmara Municipal

Cascavel, 07 de Julho de 2014.

ANDERSON CLAYTON FAGUNDES DOS SANTOS

Assessor Jurídico

Aprovo o parecer jurídico
supra.

**DR. PASCOAL MUZELLI
NETO**

ADVOGADO DA CÂMARA

OAB/PR 32.314

Cascavel, 8/7/2014