



PARECER JURÍDICO: 027/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5.542/2023

EMENTA: “Revoga, “in totum”, lei Municipal n.º 5.340 de 29 de agosto de 2022 que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa Finisa – Financiamento à Infraestrutura e Saneamento, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 5.542/2023, que revoga, “in totum”, lei Municipal n.º 5.340 de 29 de agosto de 2022 que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa Finisa – Financiamento à Infraestrutura e Saneamento, e dá outras providências.”.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 07 de julho de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 10 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

O direito brasileiro é organizado em um sistema de escalonamento das normas jurídicas, sendo a Constituição Federal de 1988 o diploma paradigma para a elaboração de todas as demais espécies legislativas. Em função da hierarquia das normas, exsurge do ordenamento jurídico o princípio da continuidade das leis, segundo o qual, “*Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue*” (art. 2º, LINDB).



Diante disso, uma determinada norma jurídica só pode ser alterada ou revogada por meio de outra norma da mesma hierarquia; do contrário, a nova espécie legislativa não terá a aptidão de atingir a norma primária.

No caso em análise, o projeto em epígrafe tem como objetivo revogar, por iniciativa parlamentar, na sua totalidade, a Lei Municipal nº 5.340 de 29 de agosto de 2022, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa Finisa – Financiamento à Infraestrutura e Saneamento, e dá outras providências.

Preliminarmente, a Lei Municipal nº 5.340/2022, resultou do Projeto de Lei nº 5.473/2022, sendo sancionado pelo Chefe do Executivo em 23 de agosto de 2022, após todo trâmite regular legislativo, inclusive com **Parecer Jurídico exarado por esta Assessoria Jurídica** no que toca a (im)possibilidade de iniciativa parlamentar em emendar proposição cuja competência legislativa para a deflagração da matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, a matéria veiculada está expressamente regulamentada na Lei Orgânica do Município, conforme determina o artigo 46, IV, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 46 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

IV - operações de créditos, auxílios e subvenções;

E, ainda:

Art. 93 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXV - contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Câmara;

Desse modo, se reconheceu que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 5.473/2023 é proposição da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos termos do artigo 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Nessa seara, Hely Lopes Meirelles ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, p. 438/439), ensina sobre a distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88):

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece,



apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. **Não governa o Município;** mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo,** que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (g.n).

Assim, a proposição malfez os princípios da separação, harmonia e independência entre os Poderes, violando os princípios presentes na Constituição Estadual e Federal, respectivamente:

Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Sobre a questão, o Poder Legislativo possui competência para iniciar Projetos de Lei, entretanto esta ingerência não se aplica ao presente caso. O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, consolidou o entendimento de que é possível ao parlamentar propor Projeto de Lei, mesmo que isso produza alguma despesa ao erário público, desde que o conteúdo não invada a competência do Poder Executivo.

Em caso análogo, há jurisprudência quanto a competência da proposição em análise:

ADIN- Lei 997/2006. Município de Pains. Revogação do Decreto 037/05. Violação ao princípio da separação dos poderes. À Administração Pública é dado o poder de rever os seus atos, anulando-os quando eivados de vícios, ou revogando-os por motivo de oportunidade ou conveniência. A Lei 997/2006. Do Município de Pains. Ao revogar o Decreto 037/2005, de iniciativa do executivo. Violou, flagrantemente, o princípio da separação dos poderes.



Portanto, **o Legislativo não tem o poder de revogar atos administrativos**, a menos que esteja eivado de ilegalidades, o que não é o caso. De outro norte, não existe autorização constitucional para que a Câmara de Vereadores possa anular ato privativo do Poder Executivo, pautado no seu direito exclusivo de anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, ou revogá-los quando ausente o interesse público ou conveniente à administração.

Ao propor, por iniciativa parlamentar, a revogação da Lei Municipal nº. 5.340/2022, de origem e competência do Poder Executivo, o Poder Legislativo violou flagrantemente o princípio da separação dos poderes, exorbitando os limites de sua competência. Desta feita, observa-se que o Poder Legislativo não possui competência para iniciativa de Lei, ao passo que não pode adentrar na esfera de competência do Poder Executivo, pelas razões já esposadas.

Sob outro enfoque, tem-se que **não pode o Poder Legislativo imiscuir-se em tarefa típica da esfera de atribuições do Poder Executivo**, impondo a destinação dos recursos a determinadas situações, **abandonando planos e metas administrativos traçados pelo Município**. Tal atitude implica na infringência ao art. 2º da Constituição Federal, que consagra o princípio da independência entre os poderes.

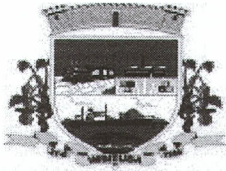
III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela inconstitucionalidade por vício de iniciativa**.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 11 de julho de 2023.

Marina Castelan da Silva
Assessora Jurídica da Presidência
CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707