PARECER Nº 103/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 19206/2023

Autoria: Felipe Corrêa

Assunto: projeto de lei autoriza o Poder Executivo Municipal a criar grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher.

RELATÓRIO

O Vereador apresentou o presente projeto lei acima epigrafado para devida análise por esta Comissão.

O presente projeto de lei autoriza o Poder Executivo Municipal a criar grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher.

Informa o vereador que: os Grupos Reflexivos foram incluídos na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) por meio da Lei 13.984, de 03 de abril de 2020, que inseriu entre as medidas protetivas de urgência a obrigação do autor em comparecer a "VI - (...) programas de recuperação e reeducação" bem como "VII - acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio". A necessidade vem não somente em atender à Lei Maria da Penha, mas também em ajudar a sociedade de forma mais efetiva, pois há dados que demonstram queda na reincidência entre homens que participaram dos grupos.

É o relatório.

EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

O presente projeto de lei autoriza o Poder Executivo Municipal a criar grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher

Ocorre que o projeto trata de um **esboço de *lei autorizativa***, algo **vedado em nosso ordenamento jurídico e o tema já foi abordado em tribunais superiores, justamente pelo vício de iniciativa e ferir o princípio constitucional da separação dos poderes.**

Trazemos parte do projeto de lei do vereador:

> Art. 1º Fica o **Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado** a criar Grupos Reflexivos para Homens Autores de Violência Contra a Mulher, no âmbito do

município de Cuiabá, conforme previsto na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006).

Art. 2º O referido grupo tem como objetivos principais a conscientização dos autores, bem como a prevenção, combate e redução dos casos de reincidência de violência doméstica contra as mulheres.

Art. 3º **Os grupos serão dirigidos por profissionais das áreas de Psicologia e Assistência Social,** após passarem por capacitação.

Art. 4º O **Executivo poderá firmar parceria com órgãos dos demais Poderes, faculdades, universidades** e a sociedade civil organizada, além da Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher para a execução das atividades dos grupos

(...)

Grifo nosso.

O Poder Executivo não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já estão inseridas em sua competência por força de mandamento constitucional ou previsto na Lei Orgânica Municipal.

O artigo 4º autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias, porém a celebração de parcerias, convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica outorgada pelo texto constitucional, mostrando-se ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização do Poder Legislativo.

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

Autenticar documento em http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3400320030003000370003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> 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)**

Deste modo, **sugerimos que o Vereador proponha um projeto de Indicação direcionada ao Poder Executivo** para **sugerir a medida de interesse público discutida no projeto**, conforme previsto no artigo 142 e 159 do **Regimento Interno**, **Resolução nº 008 de 15 de dezembro de 2016:**

> Art. 142**. Proposição é toda matéria** sujeita à deliberação da Câmara, assim considerada:
>
> (...)
>
> XII – indicação;
>
> Art. 159. **Indicação** é a proposição escrita pela qual o Vereador **sugere medida de interesse público ao Prefeito.**

Continuando, a **lei que autoriza** o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, **em verdade, uma determinação**, sendo, portanto, inconstitucional, vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALÍDADE - LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - **AUTORIZA O PODER 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 – INCONSTITUCIONALÍDADE FORMAL E MATERIAL - **VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE**. 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).**
>
> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.014, DE 13 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ **QUE 'PREVÊ PARCERIA DA PREFEITURA COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS** PARA INSTALAÇÃO DE STANDS EM TERMINAIS DE ÔNIBUS PARA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS OU REALIZAÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS' - **LEI DE**

Autenticar documento em http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3400320030003000370003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - **INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE".** "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são **independentes e harmônicos entre si**. Disso decorre que o **Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar atribuições que lhes são comuns e tampouco impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública"**."A **celebração de parcerias, convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica outorgada pelo texto constitucional, mostrando-se ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização do Poder Legislativo**". (**TJ-SP - ADI: 22638984220188260000 SP 2263898-42.2018.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 20/03/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/03/2019**)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 5.956/2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO, ATRAVÉS DE SEUS ÓRGÃOS, A PROMOVER CAMPANHAS PERMANENTES DE DIVULGAÇÃO DAS CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA A PRÁTICA DA PESCA EM PEDRA, SINALIZANDO OS LOCAIS COM PLACAS INDICATIVAS. INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO EM AFRONTA AO ARTIGO 145, INCISO VI, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. DESPICIENDA A AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A PRÁTICA PELO PODER EXECUTIVO DE ATOS TIPICAMENTE ADMINISTRATIVOS. INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO, TAMBÉM, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (0065933-56.2016.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). CLÁUDIO DE MELLO TAVARES - Julgamento: 23/10/2017 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

É esse o longevo entendimento da jurisprudência consolidada brasileira ao exercer o *Controle de Constitucionalidade/Legalidade das Leis*, decidindo pela invalidade das denominadas *LEIS AUTORIZATIVAS*.

Vejamos o entendimento do **Supremo Tribunal Federal – STF:**

Autenticar documento em http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3400320030003000370003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> **REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO** A CRIAR FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL. LEI N. 174, DE 08.12.1977, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. A TEOR DO ART. 81, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE, PRIVATIVAMENTE, AO PRESIDENTE DA REPUBLICA DISPOR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, NORMA ESTA QUE, **GUARDANDO VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES**, E APLICAVEL AOS ESTADOS, POR FORÇA DO ART. 13, I, COMBINADO COM O ART. 10, VII, LETRA "C", DA MESMA CONSTITUIÇÃO. FERE A LEI N. 174/1977, TAMBÉM, O ART. 57, I E II, DA LEI MAIOR, PORQUE, DA DISCIPLINA NELA DEFINIDA, RESULTA A PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA E CRIAÇÃO DE EMPREGOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, SEM A INICIATIVA DO GOVERNADOR. DIZENDO O ART. 57 REFERIDO COM O PROCESSO LEGISLATIVO, APLICA-SE AOS ESTADOS, "UT" ART. 13, III, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO AFASTA, NA ESPÉCIE, O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N 174/ 1977 A CIRCUNSTANCIA DE SE CONTER, EM SEU ART. 1., AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A FUNDAÇÃO,PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIPLOMA, DECORRE AO GOVERNADOR O DEVER DE ADOTAR PROVIDENCIAS, EM PRAZO ESTIPULADO, QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFASTAVEL DESPESA PÚBLICA, A MARGEM DE SUA INICIATIVA**. O SÓ FATO DE SER AUTORIZATIVA A LEI NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGITIMA INICIATIVA.** PRECEDENTE, NESTE PARTICULAR, DO STF, NA REPRESENTAÇÃO N. 686-GB. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 174, DE 08.12.1974, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (Rp 993, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/1982, DJ 08-10-1982 PP-10187 EMENT VOL-01270-01 PP-00011 RTJ VOL-00104-01 PP-00046)

Outrossim, o **Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT** – ao avaliar a constitucionalidade/legalidade de uma *lei autorizativa municipal* reiterou o entendimento jurídico de que a norma é inválida e até mesmo uma ulterior sanção pelo Chefe do Poder Executivo não afasta esta grave mácula:

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL -** TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - **INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO** - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - **LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL** - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA

Autenticar documento em http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3400320030003000370003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa.** A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. **Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição.** Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro – *viola a Lei Orgânica Municipal e a jurisprudência dos tribunais pátrios acerca da matéria*.

Porém, a legislação municipal é clara ao estabelecer os critérios para o exercício da competência do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de leis sobre autonomia administrativa, sendo privativa, e não concorrente.

Analisando o corpo do projeto de lei, concluímos que este transborda o poder de legislar do parlamentar, pois se revela verdadeira ingerência na autonomia administrativa do Poder Executivo Municipal, com interferência em área exclusiva da Administração, evidente o vício de iniciativa, concluímos pela rejeição.

2 – REGIMENTALIDADE:

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3 – REDAÇÃO:

O projeto está de acordo com a lei complementar nº 95/98.

4 – CONCLUSÃO:

Dessa maneira, **opinamos pela rejeição** por conter vício de iniciativa e violar o artigo 2º da

Autenticar documento em http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3400320030003000370003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Constituição Federal**,** salvo melhor juízo.

5 - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO

Cuiabá-MT, 12 de abril de 2023

Autenticar documento em http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3400320030003000370003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletrônicamente e pode ser acessado no endereço http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade utilizando o identificador 340032003000300037003A00540052004100

Assinado eletrônicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em **12/04/2023 11:54**
Checksum: **0C187BFF0D010BF1D098B2706F62FDFCE8861D5FBC2BE3674F5D925D41610C66**

Autenticar documento em http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 340032003000300037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.