

PARECER Nº 264/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 658/2022.

Autoria: Diego Guimarães

Assunto: projeto de lei que “*Institui locais próprios para soltar pipas, denominados pipódromos, no âmbito do município de Cuiabá, e dá outras providências.*”

RELATÓRIO

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

O projeto institui locais próprios para soltar pipas, denominados pipódromos, no âmbito do município de Cuiabá, e dá outras providências.

Informa o vereador que não havendo local apropriado para a prática desta brincadeira, os “pipeiros”, como são comumente chamados, acabam praticando em meio a fios de alta tensão em ruas e avenidas, assim, quando não observadas às medidas de segurança, pode provocar graves acidentes, sobretudo com os motociclistas, que não conseguem visualizar a linha da pipa.

O principal intuito da propositura é criar áreas que possam ser utilizadas com o fim de soltar pipas, uma vez que não há espaços apropriados para a prática desse esporte no município.

EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

A ementa do projeto nos informa: Institui locais próprios para soltar pipas, denominados pipódromos, no âmbito do município de Cuiabá, e dá outras providências.

Assim, **entende-se pela ementa que o projeto cria os locais referidos**, porém no artigo primeiro informa que os locais próprios **serão instituídos pelo poder público municipal**,



ou seja, o artigo primeiro do projeto não condiz com a criação dos referidos locais, apenas sim, **autoriza o Poder público municipal a criar os referidos locais.**

Vide **art. 1º** em confronto com **o art. 3º do projeto de lei:**

“Art. 1º Ficam instituído pelo poder público municipal locais próprios e adequados para soltar pipas, denominados pipódromos, em conformidade com as normas e diretrizes expedidas pelos órgãos de segurança pública.”

(...)

Art. 3º A presente Lei será regulamentada pelo Chefe do Poder Executivo municipal, incluindo as regras a serem obedecidas para a utilização dos pipódromos, bem como a definição das áreas públicas a serem destinadas à instalação dos respectivos espaços, contemplando as diversas regiões do município de Cuiabá.

Assim, no projeto não existe delimitação geográfica no município criado para a finalidade proposta, conforme dito anteriormente, **o projeto de lei parlamentar apenas autoriza o Poder Público municipal instituir**, camuflando o projeto de lei, **pois se equipara a um verdadeiro projeto de lei autorizativa.**

1.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE INICIATIVA.

Conforme acima exposto, o projeto em tela **autoriza o Poder Executivo municipal a executar uma competência que está adstrita na sua própria iniciativa**, uma vez que aborda **temática vinculada à reserva da administração, ocasionando ingerência na atividade típica do poder Executivo.**

A **Lei Orgânica** é clara ao prever que compete ao Poder Executivo a iniciativa das leis a respeito da administração de seus bens, deste modo, lei parlamentar criando ou autorizando a criação fere a regra prevista na lei municipal:

“Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

e) dispor sobre administração, utilização e alienação de seus bens;

h) promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)



XXIV - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;

Art. 76 Cabe ao Prefeito a administração do Patrimônio Municipal, respeitada a competência da Câmara quanto aos bens utilizados, em seus serviços.”

Tal determinação autorizativa proposta no projeto **ofende o preceito constitucional reproduzido no artigo 2º da Constituição Federal** que prevê o **princípio da independência e harmonia e separação dos poderes municipais**.

Vejamos a posição da jurisprudência neste caso:

“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 inócua 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.** (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques - 19-05-2010)

Outrossim, o nosso Egrégio **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 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)

A própria Suprema Corte da República (STF – Supremo Tribunal Federal) é inflexível ao reconhecer a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade de “leis autorizativas” com conteúdo destinado ao Poder Executivo.

Vejamos esta lição jurídica:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que



resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, **ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo** a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com conseqüente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado** para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.

(...)(**ADI 4724**, Relator(a): **CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno**, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA, INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada.

2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida. (**ADI 2367 MC**, Relator(a): **MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno**, julgado em 05/04/2001, DJ 05-03-2004 PP-00015 EMENT VOL-02142-02 PP-00339)

Ou seja, mesmo que o intuito do legislador seja o mais honrado, não pode haver a ingerência em matéria administrativa, pois é tarefa do gestor municipal – Chefe do Poder



Executivo – tratar dessas questões, como a gestão sobre o patrimônio público.

A matéria não tem como prosperar, sob pena de violar o princípio constitucional de Separação dos Poderes.

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.

2 – REGIMENTALIDADE:

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3 – REDAÇÃO:

O projeto cumpre as exigências previstas na Lei Complementar nº 95/98.

4 – CONCLUSÃO:

Considerando que o projeto de lei ora analisado **ferre o art. 2º da CF**, trata de gestão administrativa por meio norma autorizadora, o que não é possível conforme entendimento dos tribunais, a proposta **padece vício de constitucionalidade.**

Caso o autor repute por oportuno poderá enviar anteprojeto ao Poder Executivo conforme dispõe o art. 81 do Regimento Interno ou apresentar sugestão da criação do espaço em questão por meio de Indicação.

Por tais razões o parecer da matéria é pela REJEIÇÃO, pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.

5 - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 14 de setembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320039003800330034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 14/09/2022 15:57

Checksum: **AB4DCB4CE61F4A16F806014F7114013EE231C2430850611CA2427224A28B3A8E**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003800330034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

