

PARECER LEGISLATIVO Nº 85/2021

Projeto de Lei nº 135/2021 - Autoriza o Executivo Municipal a realizar movimentações de terras (retirada ou doação) em terrenos particulares, visando atender ao interesse da população, desde que respeitados os interesses e princípios da Administração Pública.

Consulente: EXMA. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
Consulta: Parecer quanto ao seu amparo legal e constitucional

A EXMA. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA solicitou desta Procuradoria-Geral parecer quanto ao amparo legal e constitucional do **Projeto de Lei nº 135/2021**, proposto pela EXM^a. VEREADORA MÁRCIA CRISTINA SILVA SANTOS, que em apertada síntese está estruturado em partes básicas LEGAIS.

1. PRELIMINARMENTE

1.1 – DA PROPRIEDADE DO PARECER JURÍDICO – PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL DO ART. 133 – MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO PROCURADOR

Cumprе frisar que o artigo 133, caput, da nossa Carta Maior, estabelece que: “O Advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

No mesmo sentido, a Lei 8.906/94 também assevera que o Procurador Advogado é imune e inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do que preconiza o parágrafo 3º, de seu Art. 2º, que dispõe *Parágrafo 3º - No exercício da profissão, o Advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites da Lei.* “

Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do Art. 7º, da mencionada Lei 8.906/94, que estabelece ser direito do Procurador Advogado, dentre outros: “exercer, com liberdade, a profissão em todo o território Nacional” - Assim, é relevante esclarecer que o papel do Advogado se resume em opinar a respeito da regularidade, formal ou não, como ainda, a respeito da constitucionalidade ou legalidade, ou

não, de determinado ato ou negócio jurídico. Ao emitir parecer, o Advogado é totalmente destituído de competência para ato decisório, sendo que apenas firma seu entendimento a respeito daquela questão jurídica, passível de ser aceito ou não pelas instâncias com poder decisório sobre a questão.

Também vale ressaltar que é cediço que os pareceres jurídicos não integram o núcleo essencial do ato administrativo, posto que se tratam de meras opiniões técnico-jurídicas emitidas pelo operador do Direito, que, em última análise, não criam nem extinguem direitos, mas, apenas, orientam o administrador a tomar uma decisão no momento de praticar o ato administrativo, e somente o último poderia ser objeto de investigação sobre a sua legalidade.

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, assim já se manifestara sobre aludida matéria: "*Pareceres Administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva*", (Meirelles, 2002, P. 189).

Registra-se que o presente parecer não tem efeito vinculativo, nem tampouco decisório, tendo as autoridades a quem couber a análise do mesmo, plenas condições de decidir de maneira contrária ao parecer, como ainda, não acolhê-lo ou acolhê-lo em parte, tratando-se a presente peça de caráter meramente opinativo. Por último, cumpre registrar que o presente parecer não substitui ou vincula os pareceres das Comissões Permanentes.

2. MÉRITO

As proposições autorizativas foram consideradas Inconstitucionais pelos Tribunais Pátrios. Os defensores da utilização de "*proposições autorizativas*" reconhecem que não existe expressamente a possibilidade de sua utilização.

Todavia, argumentam que tal proposição não possui nenhuma inconstitucionalidade. Lembrem, por um lado, que, se inicialmente há vício de iniciativa, esse vício é sanado com o ato de sanção e, por outro, que ela, se convertida em lei, não obriga a sua execução por parte do Chefe do Poder Executivo.

A tese da convalidação do vício de iniciativa pela sanção é acolhida por renomados juristas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que:

"Na doutrina, Themístocles Brandão Cavalcanti e Seabra Fagundes, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva, por exemplo, sustentam a convalidação" (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 211).

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA ESTADO DE MINAS GERAIS

Seabra Fagundes, lembrando que a iniciativa não é a única manifestação de vontade do Chefe do Poder Executivo no curso do processo legislativo, leciona, com a persuasão que lhe é peculiar:

“Acresce, como circunstância de relevo, que a segunda manifestação de vontade [a sanção] tem lugar ainda no curso de elaboração da lei, não vindo convalidar um ato já consumado, mas sim intervindo nele quando ainda em processamento, o que, ao invés de significar a confirmação de um ato claudicante, vale por colaborar, antes que ele em lei se converta, na retificação de deficiência ou se não do seu processo elaborativo” (Lei – iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Delegação e Usurpação de Poderes. Revista de Direito Administrativo, nº 72, p. 424).

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, consolidou esse entendimento na famosa Súmula nº 5, que firmou clara posição no sentido de que *“a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”*.

Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das proposições autorizativas. Contudo, o avanço das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições. O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

“O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”.

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA ESTADO DE MINAS GERAIS

O efeito da alteração de posição pelo Excelso Pretório, no tocante à constitucionalidade das leis oriundas de proposições autorizativas, foi a superação da Súmula nº 5, que não mais é observada pelo mais alto Tribunal do sistema judiciário pátrio.

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por “proposição autorizativa”. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

Concluindo, as denominadas “proposições autorizativas” são inconstitucionais por macularem regra expressa de processo legislativo atinente à iniciativa e as leis promulgadas, decorrentes desse tipo de proposição, são igualmente inconstitucionais, uma vez que a sua sanção ou promulgação não lhe convalida ou supre o vício de iniciativa.

3. CONCLUSÃO

Assim, sem a devida observação à prerrogativa de iniciativa, não atendidas as exigências técnicas, legais, e atento a competência Municipal para o exercício da sua principal função que é a de gerir o funcionamento do município com o fim de harmonizar o entendimento jurídico estável, íntegro e coerente, opina esta Procuradoria pela **INADMISSIBILIDADE, PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSIÇÃO.**

De acordo com o Art. 82, inciso X da Lei Orgânica Municipal a Prerrogativa de iniciativa somente caberia ao chefe do executivo. Por essa razão, há que ser considerado Inconstitucional, por ofensa às regras de distribuição de competências legislativas constantes da Lei Fundamental. O fato da propositura ser somente autorizativa não retira seu caráter vicioso de origem.

Enfim, havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito proferido por este Órgão Consultivo, curva-se esta Procuradoria a autoridade constitucional deste Eg. Colegiado Consulente e a soberania do EXM.º PLENÁRIO desta EG. CASA DE LEIS representada por seus 17 membros eleitos pelo povo para a análise acerca da viabilidade, da conveniência, da oportunidade e da deliberação em relação a Proposição em comento.

É o parecer, não vinculante, meramente opinativo.

Itaúna, 08 de novembro de 2021

FÁBIO DANIEL PEREIRA

Procurador-Geral