

PARECER
REUNIÃO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

VETO AO PROJETO DE LEI Nº 023/2023

VETO AO AUTOGRAFO DE LEI Nº 038/2023, REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº. 023/2023, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL “CAMINHO PARA O AGRO” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ORIGEM: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

RELATÓRIO: Busca o presente procedimento o veto integral do projeto de lei nº 023/2023.

RELATÓRIO: O presente projeto objetiva o Incentivo e Apoio aos Pequenos Produtores Rurais, Agricultura Familiar e Agroturismo com área não superior a 20 (vinte) hectares de terra, através de meios e eficazes para se garantir em tempo integral estradas de acesso as propriedades com nível de excelência.

Trata-se de matéria de interesse local e, portanto, de competência legislativa municipal, conforme preconiza a CF, em seu art. 30, inc. I, in verbis:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Corroborando para o entendimento, Marcelo Novelino explica que:

“a expressão ‘assuntos de interesse local’ vem sendo interpretada no mesmo sentido de ‘peculiar interesse’ (...). Esse interesse deve ser compreendido como predominantemente local,



ainda que não exclusivo.” (NOVELINO, Curso de Direito Constitucional. 2020. p. 651)

A norma constitucional supracitada, portanto, determina que os municípios têm competência para legislar, por autoridade própria, sobre “assuntos de interesse local”, como neste caso em específico.

Ressalta-se acerca da competência dos Municípios para legislar de forma suplementar aos Estados e à União, no que se refere às matérias de competência legislativa concorrente e comum dos entes federativos, previstas no art. 23 e 24, da CF, conforme preconizado pelo Inc. II, do art. 30, da CF.

Ou seja, nesses casos, é permitido aos Municípios legislarem concorrentemente com a União e com os Estados, sobre assunto de interesse local, contanto que não contrariem as legislações desses entes.

Partindo especificadamente para a análise de um possível vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva) desse Projeto de Lei, ressalta-se o Tema 917, do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Cumpra salientar que um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a já citada impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo.

Não se pode, segundo entendemos, **criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes**, muito menos **criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas**,



sob pena de violação à alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

Autenticar documento em <https://camaravni.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003400360031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Da mesma maneira, inconstitucional é lei de iniciativa do Legislativo que **crie ou institua fundos**, ou que **exija imediatos aportes orçamentários diretos**, por contrariedade ao inciso III do art. 165 (combinado com o inciso I do § 5º do mesmo artigo). É possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar-lhes objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente, conforme o presente caso.

Outro limite imposto ao Legislativo é a vedação à edição de leis meramente autorizativas.

Na definição de Sérgio Resende de Barros:

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 patente⁴⁰.

Não se pode, obviamente, autorizar o Executivo a exercer função que já lhe é constitucionalmente conferida, sob pena de se ter uma verdadeira lei didática, algo incompatível com o próprio instrumento da lei e com o princípio da legalidade (art. 5º, II). Desse modo, é preciso evitar que o Legislativo, para escapar de uma possível inconstitucionalidade por vício de iniciativa, incida em outra, por editar uma lei despicienda e, mais que isso, inócua e desprovida e qualquer efeito prático⁴¹.

Retomando o esboço histórico das hipóteses de iniciativa privativa a que já nos referimos anteriormente, o autor citado alerta que:

“Porque faz parte do processo legislativo, do qual é o princípio, a iniciativa era reservada exclusivamente aos membros do Legislativo e negada aos demais Poderes. Assim foi a proposta de Montesquieu. Assim é a Constituição norte-americana, fiel a essa proposta, há

40 BARROS, Sérgio Resende de. “Leis” autorizativas. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 29, pp. 259-265, ago./nov. 2000.

41 No mesmo sentido: MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. Op. Cit., p. 67. 42 Idem, ibidem. Original sem
Autenticar documento em <https://camaravni.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003400360031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



mais de duzentos anos. O Presidente dos Estados Unidos, carente de iniciativa, propõe leis por meio de deputados ou senadores, em geral os líderes do governo. No entanto, as constituições intervencionistas mudaram esse quadro original. Abriram as portas para outorgar ao Executivo a iniciativa de leis de seu interesse, entre elas as leis intervencionistas. Retirou-se dos legisladores nesses casos a exclusividade e, na seqüência, a própria faculdade de propor leis. Hoje a Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa privativa nas matérias previstas no § 1º do art. 61, para as quais o art. 63 veda aumentar despesa, reduzindo enormemente a competência parlamentar. Essa redução é, patentemente, abusiva. Reagindo a tal *capitis diminutio*, os parlamentares buscam meios de contorná-la. Contra o abuso, outro abuso: um desses meios é a 'lei' autorizativa⁴².

Por fim, é possível apontar como um limite imanente à iniciativa legislativa sobre políticas públicas o princípio da reserva de administração⁴³ – uma emanção do próprio princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania (CF, art. 2º).

Assim, não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos diplomas que impõem a celebração de contrato ou a prática de ato, ou condicionam o aperfeiçoamento destes ao consentimento do Legislativo, ou, mesmo, leis que determinem ao Executivo o exercício de competência que lhe é exclusiva.

Sobre o tema, o STF já decidiu que:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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 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 institucionais⁴⁴.

43 MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. Op. Cit., p. 68.

44 STF, Pleno, MC na ADI nº 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.



Ademais, vale registrar a advertência de José Joaquim Gomes Canotilho, para quem, mesmo a existir esta reserva de concretização constitucional do governo, (...) a tarefa de concretização das necessidades coletivas pertence também ao legislador, que, assim, em termos preferentes e de princípios, pode reduzir a margem de administração do governo. O que não se admite, nessa quadra, é o legislador conformar normativamente certas matérias com a abusiva adoção da forma de lei em lugar de atos administrativos⁴⁵.

Ficou evidenciado, portanto, que, com exceção das matérias previstas expressamente na Constituição Federal, e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, pelo vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Logo, depreende-se que não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, "**mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo**".

Assim, restou elucidado pelo Ministro que não foi verificado qualquer vício de inconstitucionalidade formal, pois a lei não criou, sequer alterou, a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem tratou do regime jurídico de servidores públicos.

Por todo o arsenal elucidativo aqui exposto, resta apregoado que o projeto apresentado encontrando-se devidamente amparado no aspecto legal e no aspecto constitucional, não demonstrando em seu bojo qualquer tipo de vício.

Portanto, sem maiores delongas, entendo que o projeto está revestido das formalidades legais, não merecendo prosperar o veto integral.

⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 743.



Pelo demonstrado esta Relatoria vota pela REJEIÇÃO do presente veto.

Sala das Comissões, 19 de julho de 2023.

MARCIO ANTONIO LOPES – Relator

PARECER DA COMISSÃO: Os membros da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final após analisarem o Veto ao Projeto 023/2023 resolveram, à unanimidade, acompanhar o voto do Relator e opinarem pela rejeição do mesmo.

Sala das Comissões, 19 de julho de 2023.

AMILTON JOSÉ MARQUES PACHECO - Presidente

MARCIO ANTONIO LOPES - Relator

ALDI MARIA CALIMAN – Secretária



