

PARECER N.º 08/2009
PROJETO DE LEI N.º 05/2009

Ementa: Projeto que altera a Lei n.º 3.460/02, a qual autorizou o Poder Executivo a instituir os Programas de Incentivos à Produção Agrícola.

Foi solicitado parecer a esta procuradoria pelo nobre Vereador e Presidente da Comissão de Justiça e Redação Sr. Ilmo. Hofstaetter, indagando quanto à legalidade da preposição em tela.

O Projeto de autoria do nobre Vereador Guido Herpich, de iniciativa louvável, o qual isenta de pagamento o produtor rural que utilizar o maquinário do Município até o limite de 20 (vinte) horas por ano, desde que atendidas as finalidades constantes no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n.º 3.460/02.

A matéria de relevante utilidade e necessidade para a população, vez que, acaba por beneficiar justamente aqueles que mais precisam, ou seja, o pequeno produtor, o qual para realizar estes serviços acaba por comprometer parte de sua renda. Entretanto, em que pese ser um Projeto de grandes vantagens carece ele de legalidade, pelos motivos a seguir aduzidos.

Primeiramente cabe abordar a Lei n.º 3.460/02, a qual autorizou ao chefe do executivo a realizar atribuições que já lhe são autorizadas pela Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 61. (...)

§ 1.º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (grifei)

Neste sentido podemos conceituar serviço público como *toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público*.^[1]

Deste modo, quando o poder legislativo autoriza o Poder Executivo a proceder de forma que lhe seja de sua competência por excelência esta interferindo na independência daquele poder, sendo uma maneira de burlar o véio de iniciativa, forma não autorizada pela Carta Magna.

Ainda, como se trata apenas de um projeto autorizativo tem sua executividade mitigada, pois, não há observância obrigatória, logo podemos concluir que é ele desnecessário, vez que, seu cumprimento é discricionário pelo chefe do executivo.

Assim, alterar uma Lei autorizativa como pretende o nobre projeto ?por si s? ineficaz j?que n? tem ele obriga?o cogente, al? do que, estar?invadindo a seara do Poder Executivo, o qual det? as atribui?es para realizar e propor a mat?ia.

Por fim, o projeto autorizativo ?mero palpite, n? gera direito a terceiros, deste modo, n? h?como exigir o cumprimento desta legisla?o. Portanto, n? ter?como o produtor rural requerer a isen?o quando houver valor inferior as 20 (vinte) horas de custo/m?uina ao ano, j?que compete ao Executivo regulamentar ?mat?ia, e n? o fazendo nenhum direito assiste ao terceiro interessado, neste sentido entende a jurisprud?cia:

EMENTA: MANDADO DE SEGURAN?. DOA?O. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO. DIREITO L?UIDO E CERTO. AUS?CIA. Lei Municipal autorizadora de doa?o de im?el a empresa. Incentivos fiscais. Aperfei?amento da doa?o, que reclama escritura p?lica, que permanece no ?bito da discricionariedade do Poder Executivo. Aus?cia de direito l?uido e certo ?doa?o. Artigos 1.165, CCB, 5 ? , LXIX, CF e 1 ? da Lei n? 1.533/51. Negaram provimento. (Apela?o C?el N ? 70025279464, D?ima Nona C?ara C?el, Tribunal de Justi? do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos J?ior, Julgado em 02/09/2008).

Os tribunais j?v? reconhecendo a inconstitucionalidade das Leis autorizativas, sen? vejamos:

A?O DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI AUTORIZATIVA. PRELIMINAR DE N? CONHECIMENTO. REJEI?O. LEI DISPONDO SOBRE ORGANIZA?O DOS SERVI?S P?LICOS. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. - Ainda que se trate de Lei meramente autorizativa, n? pode o Legislativo usurpar iniciativa do Executivo para legislar sobre mat?ia reservada ?administra?o, pelo que se imp? rejeitar preliminar e conhecer da ADIN tendente a declarar a inconstitucionalidade de norma de tal natureza. - ?do Executivo a iniciativa de Lei que disp? sobre servi?s p?licos ao Munic?io, reconhecida a eiva da inconstitucionalidade de norma origin?ia do Legislativo e que trata desta mat?ia. (Ac?d? N ? 1.0000.04.410500-5/000(1) de TJMG. Tribunal de Justi? do Estado de Minas Gerais, de 11 Janeiro 2006)

Ainda,

EMENTA: A?O DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N ? 10/2007, DO MUNIC?IO DE GUAPOR? QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA DE INCENTIVO ?IND?TRIAS CASEIRAS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPET?CIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ?do prefeito municipal o dever de adotar provid?cias que o vinculam gerando despesa p?lica, ?margem de sua iniciativa. O fato de a norma ser autorizativa n? modifica o ju?o de invalidade por falta de leg?ima iniciativa. Reconhecida a afronta aos artigos 8 ? , 10, 60, II, d , 61, I, 82, II e VII, 149 e 154, I, da Constitui?o Estadual. A?O DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (A?o Direta de Inconstitucionalidade N ? 70022341739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justi? do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 04/08/2008)

Por fim, toda vez que for proposta qualquer mat?ia que acarrete aumento de despesa, deve ser observada a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 15. Ser? consideradas n? autorizadas, irregulares e lesivas ao patrim?io p?lico a gera?o de

despesa ou assunto de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

A priori, me parece que o projeto não cumpre com o citado dispositivo, sendo irregular neste quesito, pois, isenta de qualquer pagamento o produtor que usufruir até 20 (vinte) horas de custo/moeda sem demonstrar o impacto financeiro que tal serviço vai repercutir.

Diante o exposto, como o presente projeto altera uma Lei autorizativa, disciplina matéria reservada ao Poder Executivo, bem como não traz o impacto financeiro, sofre ele vícios insanáveis, restando por prejudicada matéria.

Este é o parecer, s.m.j., que ora subscrevo.

Marechal Cândido Rondon, 23 de março de 2009.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF
Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de direito Administrativo*, 25ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 659.