

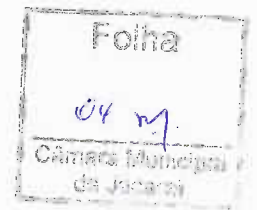


CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

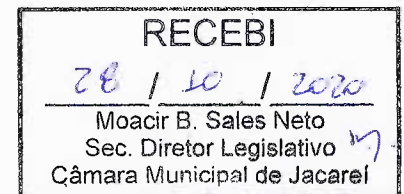
PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº. 45, DE 22.10.2020.



ASSUNTO: PROJETO DE LEI. AUTORIZA A INSTITUIÇÃO DA COPA JACAREZÃO DE JUDÔ. LEI AUTORIZATIVA. IMPOSSIBILIDADE.



AUTORIA: VEREADORA LUCIMAR PONCIANO

PARECER Nº 223/2020/CJL/METL

I- RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria da Nobre Vereadora Lucimar Ponciano que **autoriza a Prefeitura Municipal de Jacareí a "instituir a Copa Jacarezão de Judô, visando homenagear a reconhecer as instituições e atletas desta modalidade na cidade de Jacareí, com o intuito de incentivar e articular as crianças, adolescentes e adultos a se interessarem em praticar as várias modalidades esportivas disponíveis do Município".**

O Projeto de Lei veio acompanhado de breve justificativa, mencionando que "este projeto é o reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelo introdutor da prática do Judô na cidade de Jacareí, Mestre Paulo Graça, um ícone desta arte marcial e lenda viva do esporte municipal, que idealizou a Copa Jacarezão de Judô para homenagear a cidade de Jacareí".

É a síntese do necessário. Passamos a análise e manifestação jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A matéria veiculada no presente Projeto de Lei é de interesse local, consoante disposto na Constituição Federal, no seu artigo 30, incisos I e II:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

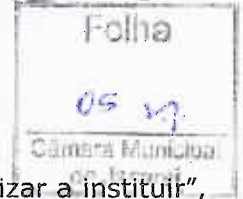
I - legislar sobre assuntos de interesse local;".(g.n)



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Contudo, verificamos que o projeto de lei se limita a apenas "autorizar a instituir", ou seja, apenas "autoriza a Prefeitura" a realizar algo. Todavia, o Poder Executivo, via de regra, **não** necessita de lei que o autorize a elaborar e executar atos típicos de sua gestão e, em razão disso, mostra-se desnecessária a elaboração de lei nesse sentido, tal como ocorre no presente caso.

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.

Conforme o exposto acima, **a matéria ora pautada consiste numa mera sugestão** ao acrescentar uma nova atribuição a Secretaria de Esportes e Recreação, cuja matéria é claramente de iniciativa privativa do próprio Poder Executivo,

Ademais, referido projeto efetivamente não acresce nada de concreto ao ordenamento jurídico, além de representar a usurpação de competência.

Nesse sentido, é firme o entendimento doutrinário:

"(...) 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 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).

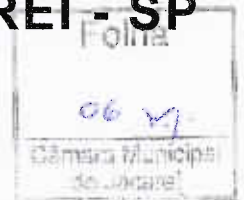
Seguindo a análise do Projeto em epígrafe, constata-se a ausência dos elementos basilares da estrutura de uma lei, sejam eles; a imperatividade; coercibilidade e objetividade.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Visando clarear tal entendimento, segue abaixo importante lição do Ilustre Jurista

Miguel Reale:

“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”. (Lições Preliminares de Direito, 27. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163).

A partir deste entendimento notamos que as leis autorizativas ficam condicionadas à sua implementação pelo Poder Executivo, estando, portanto, desprovidas de efetividade e eficácia.

Além do mais, caso esta proposição fosse de observância obrigatória para o Executivo, seria ainda mais nítida sua inconstitucionalidade, por abarcar vício formal de iniciativa, usurpando competência exclusiva do Poder Executivo, ferindo assim o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes¹ e artigos 40 da Lei Orgânica do Município e 94, §2º do Regimento Interno desta Casa de Leis:

Artigo 40 - São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e vencimentos;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

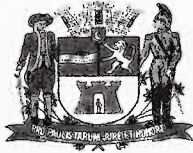
V - concessões e serviços públicos.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.

Artigo 94, § 2º É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa dos projetos de lei que:

I - disponham sobre matéria financeira;

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



II - disponham sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Indireta ou fixação de sua remuneração;

III - disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e vencimentos, ressalvados os casos de competência privativa da Câmara;

IV - disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

V - disponham sobre matéria orçamentária e a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções. (grifo nosso).

O Princípio Constitucional da independência e separação de poderes citado acima, também possui previsão no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo², ou seja, em razão da independência e harmonia dos três poderes, não há que se falar na possibilidade de lei de iniciativa do Legislativo que pretenda autorizar o Poder Executivo para desenvolver seus **atos típicos**. Nesse entendimento tripartite, cada um dos três poderes possui suas funções delimitadas devidamente previstas constitucionalmente.

Por consequência fere ainda o Princípio da Reserva da Administração, que é responsável justamente na limitação do alcance dos poderes:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. 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 institucionais." (RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012.)

Corroborando tal entendimento, assim tem se posicionado firmemente o Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A

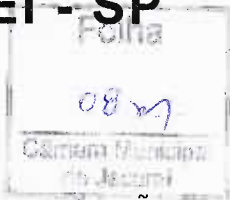
² Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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 - INCONSTITUCIONALIDADE 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 redundaria 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). (g.n)

Vale dizer que o Supremo Tribunal Federal se manifestou no mesmo sentido:

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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO (g.n)

Assim, conforme dito acima, caso fosse aprovado este Projeto de Lei, a lei por si só seria considerada inócua.

Em suma, averiguou-se que o Poder Executivo não necessita de autorização do Legislativo para desempenhar suas atividades de cunho exclusivo.

III - CONCLUSÃO

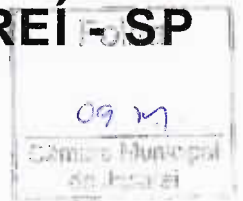
Diante de todo o exposto, conclui-se que a matéria ora versada pelo Projeto de Lei, **embora tenha uma nobre intenção**, não possui condições para prosseguir e, portanto,



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



opinamos pelo seu arquivamento nos termos do artigo 88, III do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Porém, em razão da nobre intenção deste Projeto de Lei, sugerimos que seja feita Indicação ao Poder Executivo para que apresente Projeto de Lei nesse sentido.

Por derradeiro, citamos pareceres desta Secretaria de Assuntos Jurídicos no mesmo sentido: PARECER Nº 446- METL - SAJ - 09-2017, PARECER Nº 166 - METL - CJL - 06-2015, PARECER Nº 83- METL - CJL - 02-2017, PARECER Nº 122 - METL - SAJ - 04/2019 e PARECER Nº 235 - METL - SAJ - 07/2019.

IV - COMISSÃO

Caso não seja este o entendimento, o Projeto em questão deverá ser objeto de análise da **Comissão Permanente de Constituição e Justiça e Obras e Educação, Cultura e Esportes** (artigos 32 e seguintes do Regimento Interno Câmara Municipal de Jacareí).

V - VOTAÇÃO

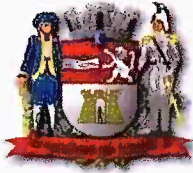
A votação estará sujeita a um turno de discussão e dependerá do voto favorável da maioria simples para sua aprovação, sendo o voto, nominal, conforme previsão dos artigos 122, § 1º c/c art. 124, § 2º e 3º, III, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Jacareí.

É o parecer.

Jacareí, 28 de outubro de 2020

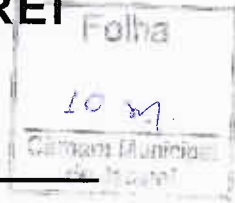
Mirta Eveliane Tamen Lazcano - OAB/SP 250.244

Consultor Jurídico Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Projeto de Lei nº 045/2020

Ementa: *Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que autoriza o Poder Público Municipal a realizar a copa Jacarézão de Judô, nos termos em que específica. Inconstitucionalidade. Vício insanável. Arquivamento.*

DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 223/2020/SAJ/METL (fls. 04/09) pelos fundamentos adiante expostos.

Com efeito a nobre proposta legislativa possui flagrante vício formal de inconstitucionalidade, sem possibilidade de reparo via emenda ou substitutivo. Embora manifestamente relevante, a propositura esbarra em norma constitucional atinente a repartição de competências.

Desta forma, por tais motivos, recomenda-se o **ARQUIVAMENTO** da propositura conforme disposto pelo artigo 45, *caput*¹, e artigo 88, inciso III², ambos do Regimento Interno.

Jacareí, 28 de outubro de 2020.

Jorge Alfredo Cespedes Campos
Secretário-Diretor Jurídico

¹ Art. 45. O projeto que for rejeitado por receber parecer contrário de todas as Comissões a ele pertinentes ou pelos motivos previstos no artigo 88 deste Regimento Interno, deverá ser arquivado mediante despacho do Presidente da Câmara, salvo requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara solicitando o seu desarquivamento, promovendo sua automática tramitação.

² Art. 88. A Presidência arquivará qualquer proposição:
III - manifestamente ilegal, inconstitucional ou anti-regimental, quando assim se manifestar a Consultoria Jurídica e a critério do Presidente, após a aprovação ou não do parecer jurídico.