



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



Projeto de Lei do Legislativo nº 32, DE
18.04.2019.

Assunto: Institui no Município de Jacareí o "Fácil Eventos" e dá outras providências. Lei autorizativa. Inconstitucionalidade.

Autor: Vereador Fernando da Ótica Original.

PARECER Nº 122 – METL – SAJ – 04/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de iniciativa do Nobre Vereador Fernando da Ótica Original, que visa **autorizar** o Poder Executivo local a instituir o "Fácil eventos" no Município, auxiliando desta forma os órgãos municipais responsáveis por autorizar e liberar a realização de eventos que necessitam de alvará, licenças e certidões.

Conforme justificativa do Projeto (fl. 04), seu objetivo é *"diminuir burocracias e facilitar o acesso de informações oriundas dos órgãos competentes, como os prazos e documentações necessárias, evitando assim que ocorram eventos de forma clandestina, colocando em risco a população, causando transtornos e prejudicando a arrecadação por parte do poder público"*.

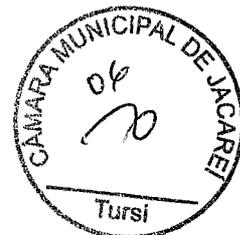
Em suma, este programa visa *"informatizar e centralizar em um só local todos os órgãos responsáveis pela emissão de alvará de autorização e demais documentos para a realização de eventos"*.

É o relatório, passamos a análise e manifestação.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente destacamos as redações dos artigos 1º, 3º e 4º deste Projeto, que consistem respectivamente em "Fica o Poder Executivo Municipal de Jacareí **autorizado em instituir** (...)", "Fica o Poder Executivo Municipal **autorizado a confeccionar** (...)" e "O Poder Executivo Municipal **poderá** celebrar (...)". Nestes casos, verificamos nitidamente um Projeto que visa instituir uma lei 'autorizativa'.

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**, já que trata de matéria cuja iniciativa é privativa do próprio Poder Executivo, portanto não acresce nada ao ordenamento jurídico, representando assim 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



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. 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, desprovida 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.

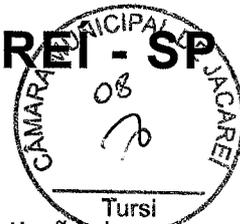
Artigo 94, § 2º É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa dos projetos de lei que:

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



- I - disponham sobre matéria financeira;
- 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 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, transgredir 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 COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E

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



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 redundará 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)

Corroborando o alegado, 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 acima, 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



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 e PARECER Nº 83- METL - CJL - 02-2017.

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, Serviços Públicos e Urbanismo** (artigos 33 e 35 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.

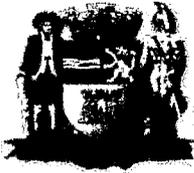
É o parecer.

Jacareí, 24 de abril de 2019

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 032/2019

EMENTA: *Projeto de Lei de autoria de Vereador, que institui o "Facil Eventos" no Município de Jacareí. Atividade consistente na própria gestão do município. Inconstitucionalidade. Ofensa à Lei Orgânica do Município. Vício de iniciativa. Lei Autorizativa. Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo. Arquivamento.*

DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 122 – METL – SAJ – 04/2019 (fls. 05/10) por seus próprios fundamentos.

Com efeito a propositura apresentada viola a Lei Orgânica do Município, conforme dispõe o artigo 40, inciso III, que confere, com exclusividade, ao Prefeito a iniciativa para dispor sobre atribuições das Secretarias.

É cediço que o Poder Executivo, via de regra, não necessita de autorização legislativa ou mesmo de lei autorizativa para elaborar e executar atos típicos de gestão administrativa, tal como ocorre no presente caso.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

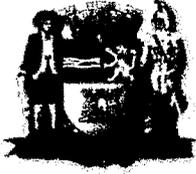


Nesse sentido, é firme o entendimento doutrinário:

*“(...) 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).*

Ademais, não se deve perder de vista que os vocábulos *autorizado* (artigo 1º e 3º) e *poderá* (artigo 4º) implica para a Administração Pública num verdadeiro **poder-dever** ante a natureza cogente

Página 2 de 5



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



das Leis, convolvando-se, pois, em última análise, em verdadeiro **dever** (e não mera permissão) do administrador em seguir as Leis validamente editadas.

Por derradeiro, a utilização de vocábulos como “*poderá*”, “*fica autorizado*”, “*permite-se*” constituem-se em verdadeiros eufemismos a expressão *determinação*, caracterizando, por isso, sua possível **inconstitucionalidade** ante a iniciativa para o projeto, bem como da ingerência em atos típicos de gestão.

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

“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.

VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



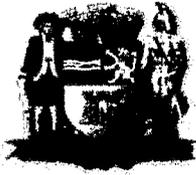
ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). (grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A 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). (grifos nossos)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local.

Página 4 de 5



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente" (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010). (grifos nossos)

Assim, reitero o sobredito parecer e recomendo a Presidência o **ARQUIVAMENTO** da propositura acessória, conforme disposto pelo artigo 45, *caput*¹, e artigo 88, inciso III², ambos do Regimento Interno.

Ao Setor de Proposituras para prosseguimento.

Jacareí, 29 de abril de 2019.

Jorge Alfredo Céspedes 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE

Projeto de Lei do Legislativo nº 32, de 18/04/2019.

Institui, no Município de Jacareí, o "Fácil Eventos" e dá outras providências.

Autor: Vereador Fernando da Ótica Original.



DESPACHO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA
PELO PROSSEGUIMENTO DO PROJETO

Nos termos do inciso III do artigo 88 da Resolução nº 642/2005 – Regimento Interno desta Casa Legislativa, determino o prosseguimento da propositura discriminada em epígrafe, com seu encaminhamento às pertinentes Comissões Permanentes do Legislativo para manifestação.

Câmara Municipal de Jacareí, 30 de abril de 2019.


ABNER DE MADUREIRA

Presidente