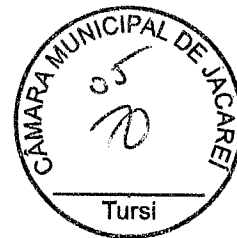




CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº. 63, DE 25.07.2019.

ASSUNTO: PROJETO DE LEI. AUTORIZA CRIAÇÃO "ESPAÇO SAÚDE" NOS EVENTOS PÚBLICOS E FEIRAS LIVRES DE JACAREÍ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. IMPOSSIBILIDADE.

AUTORIA: VEREADOR VALMIR DO PARQUE MEIA LUA.

PARECER Nº 235 – METL – SAJ – 07/2019

I- **RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Nobre Vereador Sr. Valmir do Parque Meia Lua, que **autoriza a Prefeitura Municipal de Jacareí a criar o "Espaço Saúde" nos eventos públicos e feiras livres na Cidade de Jacareí e dá outras providências.**

O Projeto de Lei veio acompanhado de breve justificativa, mencionando que "(...) ações eficazes em medicina preventiva devem fazer parte da nossa realidade(...)".

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

II – **FUNDAMENTAÇÃO**

A matéria veiculada no presente Projeto de Lei está diretamente ligada ao direito social constitucional à saúde (artigo 6^o1 e artigo 196² da Constituição Federal).

O artigo 24 e inciso XII, da Carta Republicana, estabelece que a União é competente para elaborar normas gerais referentes a proteção e defesa da saúde:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - **previdência social, proteção e defesa da saúde** ;".(g.n)

¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

² Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Porém, a Constituição Federal, no seu artigo 30, incisos I e II, disciplina a competência legislativa Municipal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;".(g.n)

Assim, por se tratar de lei meramente autorizativa, ou seja, que apenas "autoriza a Prefeitura", pois, o Poder Executivo, via de regra, **não** necessita de lei que o autorize a elaborar e executar atos típicos de gestão administrativa 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, já que trata de matéria cuja iniciativa é privativa do próprio Poder Executivo, uma vez que efetivamente não acresce nada de concreto ao ordenamento jurídico, representando assim a usurpação de competência.

Nesse sentido, é firme o entendimento doutrinário:

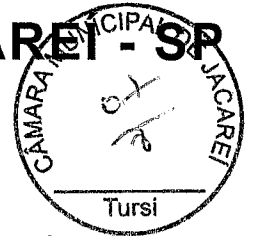
"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse 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

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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, 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 Poderes³ 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.

³ 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



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

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 Paulo⁴, 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.

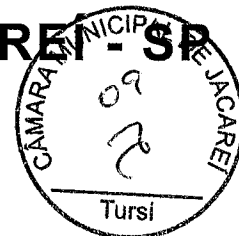
Por consequência fere ainda o Princípio da Reserva da Administração, que é responsável justamente na limitação do alcance dos poderes:

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.)

⁴ 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

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 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 redundava 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.

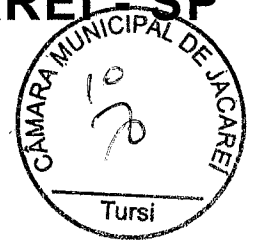
Tursi



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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, 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 e PARECER Nº 122 – METL – SAJ – 04/2019.

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, Serviços Públicos e Urbanismo e Saúde e Assistência Social** (artigos 33, 35 e 36A 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.

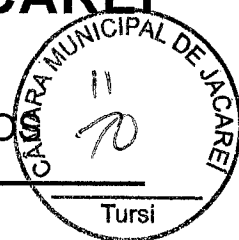
Jacareí, 30 de julho de 2019

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 063/2019

EMENTA: *Projeto de Lei de autoria de Vereador, que autoriza a criação do “espaço saúde”. 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 235 – METL – SAJ – 07/2019 (fls. 05/10) por seus próprios fundamentos.

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.

Ademais, não se deve perder de vista que o vocábulo *autoriza* (artigo 1º) implica para a Administração Pública num verdadeiro **poder-dever** ante a natureza cogente das Leis, convolvendo-se, pois, em última análise, em verdadeiro **dever** (e não mera permissão) do administrador em seguir as Leis validamente editadas.

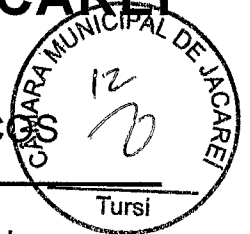
Por derradeiro, a utilização de vocábulos como “*poderá*”, “*fica autorizado*”, “*permite-se*” constituem-se em verdadeiros

Página 1 de 4



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



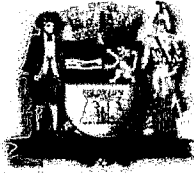
eufemismos a expressão *determinação*, caracterizando, por isso, sua possível **inconstitucionalidade** ante a iniciativa para o projeto, bem como da ingerência em atos típicos de gestão.

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.

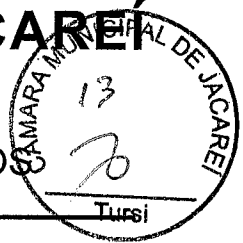
VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). (grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 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 redundava 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 n° 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. 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

Página 3 de 4



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICO



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, 1º de agosto de 2019.

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.