



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Referente: PLL nº 064/2022

Autoria do projeto: Vereadora Sônia Regina Gonçalves (Sônia Patas da Amizade)

Assunto do projeto: Dispõe sobre a celebração de convênios com entidades declaradas de utilidade pública no Município que façam o recolhimento de animais abandonados.

PARECER Nº 201.1/2022/SAJ/METL

Ementa: Projeto de Lei Municipal. Lei autorizativa.
Entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência.
Impossibilidade.

I. DO RELATÓRIO

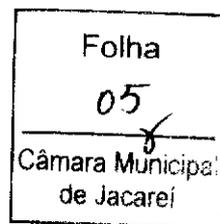
1. Trata-se de Projeto de Lei do Legislativo, de autoria da Nobre Vereadora Sonia Patas da Amizade, que dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo celebrar convênios com entidades de proteção animal

2. Conforme a Justificativa apresentada "as Organizações Não governamentais de Proteção Animal sediadas no Município têm papel importante (...) são constantes as suas necessidades de auxílio, tanto de voluntários, como da comunidade e do Poder Público" (fl. 03).

3. É o breve relatório. Passamos a análise e manifestação.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, dispõe que é competência dos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local".

2. Já a Lei Orgânica do Município (Lei nº. 2.761/90), em seu artigo 40 e o art. 94, §2º do Regimento Interno desta Casa de Leis, estabelecem acerca dos assuntos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

3. Inicialmente, verificamos que o projeto de lei se limita a citar que "poderá o Poder Executivo celebrar convênios visando a concessão de auxílio a entidades declaradas de utilidade pública no âmbito de Jacareí há mais de cinco anos".

4. Todavia ressaltamos que 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.

5. 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.

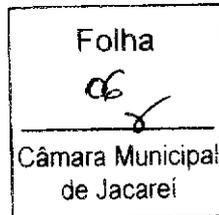
6. Ademais, referido projeto efetivamente não acresce nada de concreto ao ordenamento jurídico, além de representar a usurpação de competência.

7. 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**



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



'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). (grifos nossos)

8. 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.

9. 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).(grifos nossos)

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

11. Além disso, o Princípio Constitucional da independência e separação de poderes que possui previsão na Constituição Federal (artigo 2º¹) e no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo², e que disciplina a independência e

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

harmonia dos três poderes impede a possibilidade de lei de iniciativa do Legislativo que pretenda autorizar o Poder Executivo para desenvolver seus atos típicos.

12. Nesse entendimento tripartite, cada um dos três poderes possui suas funções delimitadas devidamente previstas constitucionalmente.

13. 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.)

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

"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). (g.n)



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

15. 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)

16. Assim, caso fosse aprovado este Projeto, a lei por si só seria considerada inócua.

17. Em suma, o Poder Executivo não necessita de autorização do Legislativo para desempenhar suas atividades de cunho exclusivo.

18. 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 e PARECER Nº 223/2020/CJL/METL.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

III. DA CONCLUSÃO

1. Salientando que não cumpre a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos a manifestação sobre o mérito da proposta, julgamos que a mesma apresenta impedimento para tramitação, motivo pelo qual entendemos que o **projeto não está apto** a ser apreciado pelos Nobres Vereadores.
2. Assim, **não** preenche os requisitos constitucionais e legais, mas, caso não seja este o entendimento, deverá ser submetido às Comissões a) Constituição e Justiça; e b) Finanças e Orçamento e c) Defesa do Meio Ambiente e dos Direitos dos Animais.
3. Recebendo o Projeto de Lei parecer favorável das comissões e, sendo encaminhado ao Plenário, sujeitar-se-á a apenas a um turno de discussão e votação e dependerá do voto favorável da maioria simples para sua aprovação, de acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Jacareí.
4. Este é o parecer, opinativo e não vinculante.

Jacareí, 06 de outubro de 2022

MIRTA EVELIANE TAMEN LAZCANO

Consultor jurídico legislativo

OAB/SP nº 250.244

Acolho o parecer, por seus próprios fundamentos.
Ao Setor de Proposituras.

WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
SECRETÁRIO-DIRETOR JURÍDICO