



**PARECER JURÍDICO Nº /2017**

**SUBSTITUTIVO Nº 01 AO PROJETO DE LEI Nº 16/2017**

1. Trata-se de Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 16/2017 de iniciativa do nobre Vereador Gonçalo Benedito do Nascimento, que “AUTORIZA O INCENTIVO AO PROGRAMA DE COMBATE A PICHACÕES NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ QUE VISA O ENFRENTAMENTO A POLUIÇÃO VISUAL E À DEGRADAÇÃO PAISAGÍSTICA, O ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO, A ORDENAÇÃO DA PAISAGEM DA CIDADE COM RESPEITO AOS SEUS ATRIBUTOS HISTÓRICOS E CULTURAIS”.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, o Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 16/2017 objetiva facilitar o acesso da população na comunicação efetiva e direta com o Poder Público Municipal, contribuindo com a preservação dos logradouros públicos e até privados da cidade.

3. Embora louvável a proposta, é imperiosa, acima de tudo, a observância de determinados requisitos na produção legislativa.

4. Analisando minuciosamente o presente Substitutivo, denotamos que o mesmo, com a devida vênia, apresenta vício formal de iniciativa capaz de sujeitá-lo à inconstitucionalidade, na medida em que estabelece atribuições a serem cumpridas, bem como revela descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, afrontando, portanto, o Princípio da Separação dos Poderes.

5. Inicialmente, observamos que o Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei em comento, traz tanto em sua ementa, quanto em seu artigo 1º o verbo “autorizar”, acreditando que utilizando-o não transmite atribuições/encargos ao Poder Executivo, o que nem de longe é verdade.



6. O tema restou bem delineado no parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça<sup>1</sup>, ao assentar precisamente que:

“A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. **Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade.** 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. Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar autorização, ensina que: “(...) **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 tem 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**

<sup>1</sup> Direta de Inconstitucionalidade nº 2253329-84.2015.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. Relator Neves Amorim, DJ 18/05/2016.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

**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 Barrosa. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

**A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.**

7. Neste sentido, vem julgando o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

“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.**”

“LEI MUNICIPAL QUE 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



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

ORÇAMENTÁRIA ANUAL.” (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15/08/2007).

“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).

“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 de 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 procedente.” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010)



**8. Portanto, nem se alegue que a Propositura se trata de mera lei autorizativa, visto que a natureza dessa norma não tem o condão de retirar a inconstitucionalidade.**

9. Cria-se programa de governo – de combate à pichação – de cunho eminentemente administrativo, a ser cumprido pela Administração Pública local, além de determinar a adesão à Programa Educativo, a ser regulamentado por decreto do Chefe do Executivo (Art. 5º, § 1º). Trata-se, logo se vê, de indevida ingerência parlamentar na gestão administrativa, a causar, por isso mesmo, situação danosa às relações institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo Municipais.

10. Neste sentido, considerada a iniciativa parlamentar do presente Projeto, é visível a invasão na esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

11. Como é sabido, ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, ao passo que ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

12. Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é exatamente a hipótese verificada no Projeto de Lei em comento.

13. Destaco, a propósito, casos análogos já submetidos à apreciação do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Preliminar de ilegitimidade ativa afastada. Sanção do Chefe do Executivo que não convalida vício de iniciativa da norma. Mérito. Lei Municipal nº 4.935/10, de Catanduva, de **iniciativa legislativa que dispõe sobre a prevenção e a punição a atos de pichação no âmbito do Município e**



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

**dá outras providências. Criação de programa e obrigações para a Administração Municipal e ao Chefe do Executivo, em seus artigos 1º e 2º. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao Princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal e material reconhecida.** Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Demais dispositivos atacados (arts. 3º, 4º e 5º), no entanto, que nada tem de inconstitucionais, seja no aspecto formal, seja no material. Ação julgada parcialmente procedente.” (TJSP, ADI nº 0269406-13.2012.8.26.0000, Rel. Des. Luís Soares de Mello, DJ 08/05/2013, Órgão Especial)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 7.258, de 15 de abril de 2014, que **“instituiu o programa de prevenção e punição a atos de pichação nos bens públicos e de terceiros no âmbito do município de Guarulhos e cria o ‘disque-pichação’, linha telefônica que recebe denúncia de ação de pichadores e locais danificados por tal ato na cidade e dá outras providências”.** Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir programa de prevenção e punição de atos de pichação, criou obrigações para os órgãos da administração e avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo as regras de competência legislativa e o princípio da separação e independência dos poderes (art. 5º da Constituição Estadual), e ainda criou despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições do art. 5º, art. 24, § 2º, “1” e “2”, art. 25, art.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

47, incisos II e XIV, e art. 144, todos da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.” (TJSP, ADI nº 2089498-88.2014.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, DJ 01/10/2014, Órgão Especial)

14. Logo, a iniciativa de propor um Projeto de Lei sobre o tema em questão, afronta o Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Lei Maior, na medida em que a Câmara Municipal não tem a função de criar atribuições para os órgãos públicos ou determinar seu modo de execução, sob pena de se configurar imprópria ingerência na administração do Município, cuja competência é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

**15. Pelo exposto, concluímos, com o devido respeito e acatamento, que a matéria não deve prosperar, não obstante os nobilíssimos fins a que se destina, pois padece de vício de inconstitucionalidade formal, pelas razões alhures mencionadas.**

**16. Todavia e não obstante os apontamentos aqui expostos, certo é que representa medida louvável e de elevada importância, razão pela qual sugerimos ao nobre Vereador, autor do Projeto de Lei, que apresente a matéria ao Chefe do Executivo por meio de indicação, para as providências pertinentes.**

17. Feitas essas colocações preliminares para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos caso a matéria seja apreciada pelo Plenário da Casa Legislativa:

**SUPORTE JURÍDICO** – Artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

**DISCUSSÃO ÚNICA** – Nos termos do artigo 204, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.



**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ**  
ESTADO DE SÃO PAULO  
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000  
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

**QUÓRUM** - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

**VOTAÇÃO SIMBÓLICA** – Na forma do artigo 218, inciso I, e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o nosso parecer.

Porto Feliz, 18 de Outubro de 2017.

Dra. Thais Mussi Ferreira  
Advogada

De acordo com o Parecer:

Dr. Reinaldo Crocco Júnior  
Diretor Legislativo e de Políticas Públicas