



PARECER JURÍDICO Nº        /2019

PROJETO DE LEI Nº 42/2019

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 42/2019 de iniciativa da nobre Vereadora Rosemary de Jesus Pxanticosusque Dalmazo que “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR O PROGRAMA “CAPACITANDO O IDOSO” NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, o Projeto visa oferecer às pessoas acima de 60 anos oportunidades para se reciclarem profissionalmente ou aprenderem novos ofícios ligados à informática, por exemplo, capacitando o idoso para enfrentar a nova realidade do mercado de trabalho, aprimorando, assim, o exercício de cidadania.

3. Ademais, informa, que o Estatuto do Idoso contempla uma série de medidas que visam dar oportunidade às pessoas da melhor idade para sua integração ao mercado de trabalho, capacitando-o e habilitando-o como acesso à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ele destinados.

4. Por fim, aduz que o idoso enfrenta no mercado de trabalho a barreira natural decorrente da idade e é necessário capacitá-lo para poder mantê-lo onde já desempenha alguma atividade laboral ou mesmo criar novas oportunidades para que esteja em igualdade de condições com as demais faixas etárias.

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



## 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

6. Analisando minuciosamente o presente Projeto, denotamos que o mesmo, com a devida vênia, apresenta vício formal de iniciativa capaz de sujeitá-lo à inconstitucionalidade, na medida em que estabelece obrigações a serem cumpridas pelo Município, revelando descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, afrontando, portanto, o Princípio da Separação dos Poderes.

7. Isso porque, ao prever que *“Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar o Programa Capacitando o Idoso”*, evidente está o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o já noticiado Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes.

**8. Constar que o Poder Executivo Municipal fica autorizado a criar o Programa Capacitando o Idoso (art. 1º), bem como fica autorizado a criar um espaço próprio denominado “Centro de Capacitação do Idoso” (Parágrafo único do art. 2º) e, por fim, prever que o Poder Executivo poderá propor convênios com entidades educacionais públicas e privadas e entidades não governamentais (art. 3º), equivale a obrigar.**

9. 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

---

<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

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 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.”**

10. 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



**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

“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 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**



**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

**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).

“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)

11. Em caso análogo, outro não fora o entendimento do Des. Relator Antonio Celso Aguilar Cortez, quando do julgamento da ADI nº 2041715-27.2019.8.26.0000:

***“De fato, a lei que tem por objeto autorizar o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa contém, na realidade, uma determinação, o que a torna inconstitucional por ofensa à separação de poderes. Não se perca de vista, ainda, que a reiterada edição de leis autorizativas tem por escopo, na realidade, dissimular o nítido propósito político de seus idealizadores, que por meio destas procuram transmitir aos cidadãos uma falsa ideia de direito subjetivo e de (consequente) desídia do Poder Executivo.”***



**12. 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.**

13. Trata-se de matéria de cunho estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, porquanto constitui atividade relacionada à gestão municipal. Tal previsão legal disciplinou questão relativa à implantação de política pública, retirando eventual opção do Administrador na sua realização, o que adentra o campo da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo.

14. Sobre o tema é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

*“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação política-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”. (STF –Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)*

15. A propositura em comento acaba por criar novas atribuições para órgãos e servidores do Município, ou seja, envolve ato de governo, privativo do Prefeito, razão pela qual não poderia decorrer de iniciativa parlamentar, por implicar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, conforme alhures mencionado.

16. Note que o Projeto de Lei em comento, não apenas institui noticiado programa como, ainda, carreou incumbências variadas ao Poder Executivo, como se denota, por exemplo, no parágrafo único do 2º, bem como nos artigos 4º e 5º.



## 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

17. 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.

18. 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.

19. Na lição de Hely Lopes Meirelles:

**“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”** (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 631).

20. 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.

21. Por fim, não podemos olvidar que o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) impõe à família, à comunidade, à sociedade e ao Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, dentre outros (art. 3º). Por sua vez, os capítulos V e VI da mencionada Lei já garantem ao idoso o acesso à cultura, à educação, ao trabalho e à profissionalização, senão vejamos:

*“Art. 20. O idoso tem direito a educação, cultura, esporte, lazer diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.”*

*“Art. 21. O Poder Público criará oportunidades de acesso do idoso à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ele destinados.*

*§1º Os cursos especiais para idosos incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna.*

*(...).”*

*“Art. 28. O Poder Público criará e estimulará programas de:*

*I – profissionalização especializada para os idosos, aproveitando seus potenciais e habilidades para atividades regulares e remuneradas;*

*II – preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 (um) ano, por meio de estímulo a novos projetos sociais, conforme seus interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania;*

*III – estímulo às empresas privadas para admissão de idosos ao trabalho.”*



**22. 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 formal de iniciativa e viola o Princípio da Separação dos Poderes.**

**23. Todavia e não obstante os apontamentos aqui expostos, certo é que representa medida louvável e de elevada importância, razão pela qual sugerimos a nobre Vereadora, autora do Projeto de Lei, que apresente a matéria ao Chefe do Executivo por meio de indicação, o qual, se assim entender, tomará as providências pertinentes para a realização da mesma.**

24. Feitas essas colocações preliminares para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da propositura 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.

**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 parecer.

Porto Feliz, 03 de julho de 2019.

Dra. Thais Mussi Ferreira  
Advogada