



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1444/13
Fls. 001
Resp. 2

PROJETO DE LEI

Projeto de Lei nº 85 /2013

Nº 085 / 2013.

Valinhos, 20 de maio de 2013.

LIDO EM SESSÃO DE 28/5/13.

Encaminhe-se à (s) Comissão (ões):

- ☒ Justiça e Redação
- ☐ Finanças e Orçamento
- ☒ Obras e Serviços Públicos
- ☐ Cultura, Denominação e Ass. Social

Senhor Presidente

Nobres Vereadores

Presidente

Cumprimentando Vossas Excelências, passo as mãos para análise e apreciação, o incluso Projeto de Lei que **“Autoriza o Poder Executivo a criar programa especial de proteção ao idoso”** requerendo a sua aprovação e remessa ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal, de acordo com a Lei Orgânica do Município de Valinhos e Regimento Interno.

Justificativa:

A propositura deste Projeto de Lei autorizativo visa autorizar o poder executivo a criar programa especial de proteção ao idoso.

Considerando:

-A situação do idoso na sociedade, onde as carências desta população a leva muitas vezes a vulnerabilidade, à violência física e psicológica; exposição a pobreza ou grave dificuldade financeira; à dificuldade do acesso aos equipamentos de saúde, em especial o atendimento especializado médico-geriátrico.

-O abandono familiar e pelas instituições governamentais a que muitos são submetidos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1444/13
Fls. 002
Resp. Q

-Que no Brasil já são mais de 23 milhões (12% da população) com mais de 65 anos, em 2020 serão 31 milhões e em 2050, 20% da população será de idosos.

-Que toda essa situação negativa a que o idoso é submetido, muitas vezes é subnotificada.

-Que a região metropolitana de Campinas tem próximo de 250 mil idosos.

-Que mais de 80% desta população tem renda e casa própria e que muitos destes são responsáveis pelo sustento de suas famílias ou que continuam apoiando financeiramente filhos e netos com suas aposentadorias de pequenos valores, onde muitas vezes esta é a única fonte de renda da família.

- Considerando, ainda, tudo o que dispõe o Estatuto do Idoso, lei federal nº 10.741, de outubro de 2003, entendemos ser necessária a criação de um programa especial de proteção ao idoso.

Para nos orientarmos, temos a lei federal nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso. Temos, ainda, o Decreto Federal nº 1948, de 03 de julho de 1996 que regulamenta a Lei 8842 de 1994.

Dr. Orestes Previtale Júnior
vereador



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1444 / 13
Fls. 003
Resp. 21

Do P..L. nº /13

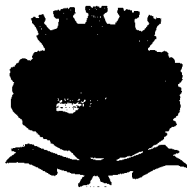
Lei nº

“Autoriza o Poder Executivo a criar programa especial de proteção ao idoso” .

CLAYTON ROBERTO MACHADO, Prefeito do Município de Valinhos, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 80, inciso III, da Lei Orgânica do Município,

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º. Ficam obrigados os estabelecimentos de saúde do município a notificar as autoridades policiais e o conselho municipal do idoso, todos os casos presumidos ou constatados de violência física e psicológica contra o idoso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1444 / 13
Fls. 004
Resp. 2

Art. 2º. O município através da Secretaria de Desenvolvimento Social manterá cadastro estatístico dos dados supra citados para que possa buscar recursos financeiros e implementar ações e políticas públicas de atendimento e proteção ao idoso.

Art. 3º. O Conselho Municipal do Idoso terá participação ativa neste processo de fiscalização, formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política pública de proteção e atendimento ao idoso.

Art. 4º. À Secretaria de Desenvolvimento Social compete, também, zelar em conjunto com o Conselho Municipal do Idoso pela aplicação das normas de proteção da pessoa idosa.

Art. 5º. As entidades governamentais e não governamentais de atendimento ao idoso serão fiscalizadas pelo Conselho do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura do Município de Valinhos,

aos

CLAYTON ROBERTO MACHADO

Prefeito Municipal



C. M. de VALINHOS

PROC. Nº 1 777/13

FLS. Nº 005

RESP.

À Comissão de Justiça e Redação, conforme
despacho do Senhor Presidente em 28 de
maio de 2013.

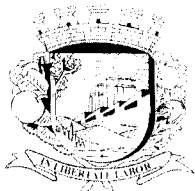
Assinatura manuscrita de Marcos Fureche.

Marcos Fureche

Assistente Administrativo

Departamento Parlamentar

29/05/2013



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777/13
Fls. 006
Resp. Rox

Parecer DJ nº 221/2013

Assunto: Projeto de Lei nº 85/2013 – Autoria Vereador Orestes Previtalle – Autoriza o Poder Executivo a criar programa especial de proteção ao idoso

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente Vereador Rodrigo Fagnani Popó

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe solicitado pela Comissão de Justiça e Redação através de seu Presidente.

A ementa do projeto informa que o objeto da lei é a autorização ao Poder Executivo para o Poder Executivo a criar programa especial de proteção ao idoso.

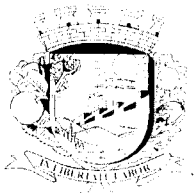
Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

Primeiramente cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação:

“Artigo 38 - Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara.

§ 1º - É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento

§ 2º - Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado, prosseguirá o processo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777/13
Fls. 007
Resp. Rene

Nota-se que o Regimento Interno da Câmara elevou a comissão ao papel de avaliador obrigatório de todos os projetos em trâmite. Para tanto, distinguiu dois aspectos fundamentais a serem analisados, primordialmente o aspecto constitucional, legal ou jurídico e em segundo lugar o aspecto gramatical e lógico.

Após as considerações iniciais, quanto ao mérito verificamos o que segue.

O texto da lei causa a ingerência do Poder Legislativo em assunto cuja iniciativa de regramento legal é da exclusividade do Executivo, assim usurpando competência privativa do Prefeito Municipal, em afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

"Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...)." (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).

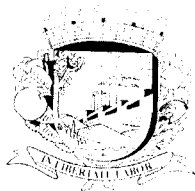
A ingerência no Executivo caracteriza-se ante à análise da própria Lei Orgânica, nos termos dos dispositivos a seguir transcritos, que denota a competência do Executivo dentro de seu poder de auto-organização para planejar quais medidas são necessárias e possíveis para a consecução do interesse público que o projeto em tela visa tutelar:

*"Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:
(...)*

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;"

*"Artigo 80 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:
(...)*

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos para a sua fiel execução;"



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS C.M.V.
ESTADO DE SÃO PAULO

Proc. Nº 1777/13
Fls. 008
Resp. Bar

A função primordial da Câmara é a normativa, isto é, a edição de normas gerais, abstratas e obrigatórias de conduta. O Poder constitucionalmente encarregado de administrar é o Executivo, que deve ater-se, porém, no desempenho dessa grave missão, aos parâmetros legalmente previstos, por força do princípio da legalidade, que rege toda atividade administrativa, consoante o art. 111 da Carta Política Estadual.

A regra da reserva de iniciativa deriva do processo legislativo federal e devido à estreita vinculação com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, sua observância é obrigatória pelos Estados e Municípios.

O projeto de lei de iniciativa parlamentar institui programa de governo e estabelece atribuições a órgãos e agentes públicos municipais, sem, no entanto, atentar para a reserva de iniciativa existente sobre essa matéria em favor do Executivo. Configura-se na hipótese denominada de lei autorizativa.

Das palavras de Sergio Resende de Barros proferidas no artigo "Leis Autorizativas" extraímos o significado do termo:

"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.

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777/13
Fls. 009
Resp. Ror

competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, 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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.

De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Exemplo: se ex vi do inc. I do art. 51 da Constituição a Câmara dos Deputados pode autorizar o impeachment, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com não-autorizar no art. 49, II, III, IV in fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição – como faz nos incisos II e III do art. 49 – expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização – por ser competência exclusiva do Legislativo – seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais "leis". Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777 13
Fls. 010
Resp. Rou

menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa".

Em suma, as "leis" autorizativas são inconstitucionais:

- a. por **vício formal de iniciativa**, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;
- b. por **usurparem a competência material do Poder Executivo**, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;
- c. por **ferirem o princípio constitucional da separação de poderes**, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

O Supremo Tribunal Federal manifesta-se acerca do assunto da seguinte maneira: "Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal." (ADI 637, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE, julgamento em 25-8 04, DJ de 1.º-10 04.)

O Tribunal de Justiça, por sua vez tem se manifestado reiteradamente acerca do assunto:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizativa para o Poder Executivo desenvolver campanha, sem adequada previsão dos recursos disponíveis para atender as despesas que ela provoca. Lei autorizativa que se submete ao controle de sua constitucionalidade, posto que impõe determinado comportamento à administração. Vício de iniciativa existente por envolver matéria de administração. Ação procedente.

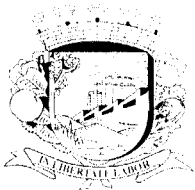
O primeiro aspecto a merecer exame é saber se a lei que apenas autoriza o Poder Executivo a adotar determinado comportamento se sujeita ao controle de sua constitucionalidade, pois argumenta-se que ela nada impõe. O c. Supremo Tribunal Federal já enfrentou essa questão, na Representação 939-9-PJ, relator o Min. Néri da Silveira, publicada na Revista Trimestral de Jurisprudência 39/619:

"De observar, outrossim, que o fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa. Em tal sentido, decidi esta Corte, na Representação n. 686-GB, a 06.10.1966, havendo o ilustre Ministro Evandro Lins, relator, asseverado:

**O fato da Lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica da inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz (...)"*

SÉRGIO RESENDE DE BARROS orienta-se no mesmo sentido:

"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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777 13
Fls. 04
Resp. Bore

iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. (...) 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 ...'¹.

Destarte, a chamada "lei autorizativa" submete-se ao controle concentrado de constitucionalidade em razão da iniciativa, como já decidiu, em várias oportunidades, este Órgão Especial¹. O diploma em exame, aliás, deixa clara a imposição.

Em seu art. 1º o autoriza o Poder Executivo Municipal a adotar determinadas providências, mas em seu art. 4º impõe ao Poder Executivo a regulamentação da Lei no prazo de 90 (noventa) dias, revelando, assim, a real natureza da norma.

Dois aspectos conduzem ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 4.312/2009: o vício de iniciativa e a ausência de indicação dos recursos disponíveis para atender as despesas que ela acarreta.

O art. 24, que cuida da iniciativa do processo legislativo, estabelece, em seu § 2º, competí-la exclusivamente ao Governador do Estado quando disponham sobre a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o art. 47, XIX, isto é, que digam respeito à organização e funcionamento da administração pública, dispositivos aplicáveis aos municípios por força do art. 144.

Ora, ao impor o desenvolvimento de uma campanha, com afixação de avisos sobre os cuidados a serem adotados por aqueles que praticam atividades exigentes de esforço físico, o diploma cuidou da administração municipal, o que o vicia, posto que a iniciativa era exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Mas, não é só. Estabelece o art. 25 da Constituição Bandeirante que "Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos".

Não basta, para superar essa vedação, a alusão às dotações orçamentárias próprias, como fez o diploma; necessária a indicação em qual rubrica do orçamento encontram-se os recursos destinados a atender as despesas com a confecção das placas de orientação.

Como se vê, a apontada Lei violou o art. 24, § 2º, c.c. art. 47, XIX, bem como o art. 25, ambos combinados com o art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

3. Julga-se procedente a pretensão declaratória

BORIS KAUFFMANN – RELATOR

(VOTO 18.496 - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.231228-7)

¹ In "Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino", Bauru, n. 29, ago/nov 2000, pp. 259-267.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.

Proc. Nº

Fls.

Resp.

1777 13

012

Ron

2 ADI 994.09.223993-1, rei. Des. Artur Marques, julg. 19/05/2010, v.u.; ADI 164.819.0/5-00, rei. Des. A. C. Mathias Coltro, julg. 22/10/2008, v.u.; ADI 151.373.0/90-00, rei. Des. Mário Devienne Ferraz, julg. 09/04/200-8, v.u."

Recentemente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo suspendeu a eficácia da Lei nº 5.165, de 22 de março de 2011, do Município de Americana na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0193268-05.2012.8.26.0000 proposta pelo Ministério Público.

A exordial da ação trazia a seguinte argumentação acolhida pela Egrégia Corte:

"Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.165, de 22 de março de 2011, do Município de Americana, que "Autoriza a instituição de Programa de Atenção à Saúde do Idoso e do Centro de Saúde do Idoso e dá outras providências". Lei de iniciativa parlamentar. Matéria tipicamente administrativa. Invasão da esfera da gestão administrativa reservada ao Poder Executivo. Caracterizada a usurpação de atribuições do Prefeito pela Câmara, com repercussão direta na independência e harmonia entre os Poderes (CE, art. 5.º). Violação dos arts. 5º, 25, 47, II, XIV, 144 e 176, I da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes do TJ/SP. (...)

Em que pese os elevados propósitos que inspiraram o Vereador, autor do projeto, a lei promulgada é verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus arts. 5.º, 25, 47, II, XIV, 144 e 176, I, os quais dispõem o seguinte:

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

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV- praticar os demais atos da administração, nos limites da competência do Executivo;

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 176- São vedados:

I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 177 13
Fls. 013
Resp. Rene

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas, como o da espécie em análise.

Por intermédio da lei em análise, a Câmara institui um programa e cria obrigações, onerando a Administração. Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Isto porque a instituição do mencionado Programa de Atenção à Saúde do Idoso constitui inegavelmente serviço público municipal (CF, art. 30, V). Nessa linha de raciocínio, HELY LOPES MEIRELLES adverte que: "A competência do Município para organizar e manter serviços públicos locais está reconhecida constitucionalmente, como um dos princípios asseguradores de sua autonomia administrativa (art. 30)." (Cf. Direito Administrativo Brasileiro, RT, São Paulo, 16.ª ed., 2.ª tiragem, p. 298)

Desta feita, o legislador está instituindo serviço público.

Não há dúvida, porém, que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação e funcionamento de serviços públicos é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Por esse motivo, a Constituição Estadual, em dispositivo que repete o artigo 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, conferiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos

[Handwritten signature]
[Handwritten mark]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777/13
Fls. 014
Resp. Rone

Municípios, em face do artigo 144, da Constituição do Estado, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482" (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se "a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - implied powers - surgiu no voto de Marshall, proferido no leading case McCulloch versus Maryland, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. "Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício" (Caio Mário da Silva Pereira, em "Pareceres do Consultor-Geral da República", v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de criar um serviço público e fixar as regras para a sua prestação. Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 24, § 2º, 1, c.c. artigo 47, II, da mesma Carta).

X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777 13
Fls. 015
Resp. Rone

Com efeito, ao Executivo cumpre com exclusividade formular a opção política de prestar os serviços públicos diretamente ou delegá-los a particulares, como também celebrar convênios, acordos e parcerias com entes públicos e privados, não podendo, no exercício dessas atribuições, sofrer nenhum tipo de interferência estranha da Câmara.

Em casos semelhantes, esse E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo da definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

"Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).

Nota-se, por fim, que a lei gera aumento de despesa sem indicação da fonte e, destarte, colide com as disposições dos artigos 25 e 176, inc. I, da Constituição Bandeirante.

Esse Sodalício, aliás, tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais que infringem esses comandos:

"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" (ADIn 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Nem se chegaria a conclusão diversa a partir da afirmação de que a lei ora questionada é simples lei autorizativa, da qual não resta nenhuma imposição para o administrador público.

Em trabalho, publicado na Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino (Bauru, n. 29, ago/nov. 2000, pp. 259-267), disponível também na internet (Endereço eletrônico: www.srbarros.com.br), sustenta o Professor Sérgio Resende de Barros:

"(...) Em 17 de março de 1982 – ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual – o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa. Não obstante a clareza do

[Handwritten signature]
[Handwritten mark]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V. 1777 13
Proc. Nº 016
Fls. 806
Resd.

acórdão (Diário da Justiça de 8/10/82, p. 10187, Ementário nº 1.270-1, RTJ 104/46), persistiu por toda a Federação brasileira, nos níveis estadual e municipal, a prática de "leis" autorizativas (...).

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.

(...) Pelo que, 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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.

(...) A jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo corrobora o entendimento aqui sustentado.

Confirmam-se, a título de exemplificação, os seguintes precedentes do Col. Órgão Especial: ADI 149.044-0/8-00, rel. des. Armando Toledo, j. 20.02.2008; ADI 134.410-0/4, rel. des. Viana Santos, j. 05.03.2008; ADI 12.345-0 - São Paulo - 15.05.91, rel. des. Carlos Ortiz; ADI n. 096.538-0, rel. Viseu Júnior - 12.02.03; ADI n. 123.145-0/9-00, rel. des. Aloísio de Toledo César - 19.04.06; ADI n. 128.082-0/7-00, rel. des. Denser de Sá - 19.07.06; ADI n. 163.546-0/1-00, rel. des. Ivan Sartori, j. 30.7.2008."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Proc. Nº **1777 13**
Fls. **017**
Res. **Rou**

Nesse mesmo diapasão temos a nossa Lei Orgânica Municipal dispondo que:

"Artigo 154 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;"

"Artigo 80 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

XV - enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública, operações de crédito e tributos municipais;"

Se não bastasse o Autor equivocava-se ao estabelecer a obrigatoriedade de denúncia às autoridades policiais de casos presumidos e constatados de violência física e psicológica contra o idoso.

O Estatuto do Idoso instituído pela Lei Federal nº 10.741/2003 atualmente já preconiza:

"Art. 6º Todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação a esta Lei que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento."

"Art. 7º Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso, previstos na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, zelarão pelo cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei."

"Art. 19. Os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos serão objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como serão obrigatoriamente comunicados por eles a quaisquer dos seguintes órgãos:

- I – autoridade policial;*
- II – Ministério Público;*
- III – Conselho Municipal do Idoso;*
- IV – Conselho Estadual do Idoso;*
- V – Conselho Nacional do Idoso.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.M. 1777 13
Proc. Nº 013
Fls. Resp. Rom

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se violência contra o idoso qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico."

A competência para legislar sobre a matéria é privativa da União conforme determinação da Constituição Federal:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;"

Portanto, não cabe aos Municípios ditarem estas regras. A competência do Município limita-se à suplementação da legislação federal e estadual dentro do âmbito do interesse local conforme determina a Lei Orgânica em consonância com as determinações constitucionais:

"Art. 5º (...)

(...)

Parágrafo único - O Município poderá, no que couber, suplementar a legislação federal e estadual, principalmente:

(...)

V - colaborar no amparo à maternidade, à infância, aos idosos, aos desvalidos, bem como a promoção dos menores abandonados;"

A competência suplementar determina pode ser definida nas palavras de Alexandre de Moraes: *"a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local"* (Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743).

Tendo em vista que a União já legislou sobre o assunto não pode o Município manifestar-se estabelecendo regramento diverso.

No mais, há que verificar-se se a matéria pode ser enquadrada apenas como de interesse local. O jurista Hely Lopes Meirelles tem o melhor conceito acerca do tema:

X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 1777 13
Fls. 019
Resp. Rene

"Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local. Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, é de se assinalar, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins, transcendem o âmbito local." (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 12ª ed., p. 135).

Quanto ao dispositivo do projeto que prevê que as entidades objeto da lei serão fiscalizadas pelo Ministério Público devemos observar que este encontra seus institutos definidos na Constituição Federal:

"Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

"Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

(...)

II - os Ministérios Públicos dos Estados.

(...)

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:"

J. .

X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

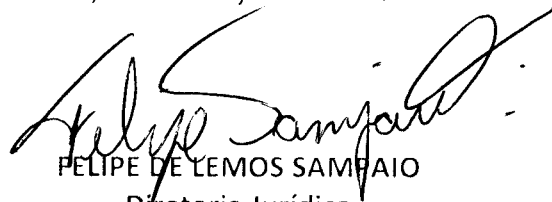
C.M.V. _____
Proc. Nº 1777 13
Fls. 020
Resp. Rene

Notadamente uma lei municipal não pode dispor sobre o que compete ao Ministério Público fiscalizar.

Ante ao exposto concluímos que o projeto nos termos apresentados apresenta-se em contrariedade aos dispositivos constitucionais e legais. Ressaltamos que o parecer desfavorável não trará prejuízo uma vez que a matéria já encontra previsão legal adequada.

É o parecer.

D.J., aos 03 de junho de 2013.


PELIPE DE LEMOS SAMPAIO
Diretoria Jurídica
Diretor


ALINE CRISTINE PADILHA
Diretoria Jurídica
Advogada