



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Nº do Processo: 02396/2013 Data: 02/08/2013

Nº: 0012/2013

Tipo: PROJETO DE RESOLUÇÃO

Assunto

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa na forma que especifica.

Autor: POPÓ, TUNICO, DINHO, CESAR ROCHA, LOBO

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 12/2013

Senhor Presidente
Senhores Vereadores

Cumprimentando Vossas Excelências, encaminhamos para a devida apreciação o Projeto de Resolução que "**disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica**".


Justificativa:

Esta propositura visa disciplinar os Projetos de Leis que apresentam vícios que maculam a propositura em sua origem, reveste-se de inconstitucionalidade, por ferir o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, razão pela qual não merece prosperar no âmbito do Legislativo para que não se transforme em lei viciada de inconstitucionalidade passível de ser questionada perante o Poder Judiciário.

Os elementos norteadores do presente Projeto de Resolução encontra-se no Parecer CEPAM nº 29680, em anexo, que aborda o tema da iniciativa de Projeto de Lei "Autorizadora e que disciplina assuntos relacionadas à organização administrativa e execução de serviços públicos.

Ante o exposto, devida à relevância e à importância do projeto solicitamos a aprovação dos Senhores Vereadores, estando à inteira disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Sala de Reunião, 01 de agosto de 2013.


Rodrigo Vieira Braga Fagnani
Presidente CRJ


Antônio Soares Gomes Filho
Membro

Adroaldo Mendes de Almeida
Membro


César Rocha Andrade da Silva
Membro

Egivan Lobo Correia
Membro

Projeto de Resolução

Nº 12 / 13



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

RESOLUÇÃO Nº DE DE DE 2013.

“Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como específica”.

Faço saber que a **CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**, Estado de São Paulo, aprova e eu **LOURIVALDO MESSIAS DE OLIVEIRA**, Presidente da Câmara, nos termos do art. 28 inciso IV da Lei Orgânica Municipal promulgo a seguinte resolução:

Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em “MINUTA DE PROJETO DE LEI” e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução da presente Resolução serão atendidas por conta de dotações orçamentárias próprias consignadas ao orçamento suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Valinhos,
aos do de de 2013.

LOURIVALDO MESSIAS DE OLIVEIRA
Presidente



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº 29680
Processo FPFL nº 188/2013
Interessada: Câmara Municipal de Valinhos

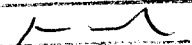
CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. Compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de projeto de lei "autorizadora" e disciplinar sobre assuntos relacionados à organização administrativa e execução de serviços públicos. A ingerência do Poder Legislativo no sentido da apresentação de tal propositura é inconstitucional, por afronta ao princípio constitucional da independência dos Poderes, plasmado nos artigos 2º e 5º, *caput*, das Constituições Federal e Estadual, respectivamente. Ao Legislativo compete apenas os procedimentos voltados à aprovação ou rejeição da referida propositura.

CONSULTA

O Senhor Felipe de Lemos Sampaio, da Diretoria Jurídica da Câmara Municipal de Valinhos, esclarecendo, em síntese, que estão sendo protocolizados inúmeros projetos de lei "autorizando" a Administração Pública a tomar determinadas providências, a exemplo do projeto de lei s/nº, dispondo sobre "*A autorização à administração Municipal à proceder a inclusão de noções de primeiros socorros no programa curricular de ciências ou matéria similar*", de autoria dos parlamentares Edson Batista e João Moysés Abujadi, é que solicita o posicionamento deste órgão consultivo, através de parecer, quanto à constitucionalidade e legalidade de tais iniciativas.



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

C.M.V.
Proc. Nº 2396/13
Fls. 04
Resp. 

2

PARECER

O projeto de lei trazido a análise padece do vício de inconstitucionalidade sob dupla ótica: quanto a sua forma, eis que afronta o regramento constitucional acerca da iniciativa legislativa, e quanto ao seu conteúdo, por pretender legislar sobre matéria que se insere na competência reservada ao Prefeito.

Sobre a inconstitucionalidade de lei autorizadora, decorrente de projeto de lei de iniciativa de Vereador, esta Fundação já se manifestou a respeito, no Parecer CEPAM 27.222, de autoria da advogada Laís de Almeida Mourão, cujos excertos abaixo reproduzimos:

"O entendimento de que as leis autorizadas são de competência privativa do Executivo tem sido reiteradamente expresso por este Centro de Estudos sob o seguinte fundamento:

Sempre que a Lei Orgânica do Município, ao dar competência a Câmara, confere-lhe nos termos de 'autorizar', está a se referir a autorização a ser concedida a ato externo à própria Câmara. Ilogicidade seria se o Legislativo Municipal conferisse autorização a si próprio. Autorizar significa autorizar outrem a. Significa conceder permissão para. Ou seja, a autorização sempre há de ser proveniente de Poder estranho à Câmara, isto é, do Poder Executivo.

Nesse sentido, posicionou-se o Supremo Tribunal Federal, em decisão prolatada na Representação nº 1331-6, do Rio Grande do Sul, cujo relator, o Ministro Djaci Falcão, assim se manifestou:



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

3

'(...) a boa interpretação do Texto há de fazer-se no sentido de que a autorização em si mesma – no que ela se distingue da criação ou do aumento – encontra-se também reservada à iniciativa do Poder Executivo.

.....

Ora, sendo a matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, qualquer interferência do Poder Legislativo importa, conseqüentemente, em ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

.....

A meu ver, há uma interferência ilegítima do Poder Legislativo, criando, inclusive, um constrangimento para o Poder Executivo, que se afasta do exato alcance da harmonia entre os Poderes.¹ (grifamos)

Sendo, como visto, a lei autorizadora sempre de iniciativa privativa do Executivo, somos conduzidos à afirmação de que o Projeto de Lei (...), de autoria parlamentar, padece do vício de inconstitucionalidade por invadir esfera de competência legislativa reservada com privatividade, ao Prefeito, ferindo, assim, o princípio da independência e harmonia dos Poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 5º da Constituição Estadual paulista.

O vício formal de inconstitucionalidade que fulmina a propositura em seu nascedouro constitui razão suficiente para que não prospere no âmbito do Poder Legislativo, sob pena do nascimento de lei inconstitucional, passível de ser questionada junto ao Poder Judiciário.” (grifos da autora)

¹ In: *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: LEX, maio de 1989, n.º 125, p. 153.



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Em outra ocasião, do mesmo modo nos manifestamos:

"Leis que autorizem o Executivo a proceder de determinada forma guardam consigo a presunção de que a execução da atividade autorizada, embora se encontre inserida no plexo de suas atribuições, não pode ser implementada sem que haja a competente anuência do Legislativo, formalizada mediante lei. Esse ato de autorização, por sua vez, é a representação da concordância da comunidade sobre aquele específico assunto, cuja natureza complexa está a exigir a adoção dos meios de controle do Legislativo sobre o Executivo.

Destarte, torna-se evidente que a propositura cujo objeto seja a autorização para determinado feito deva partir de quem detém a competência para executá-lo, eis que entender-se de forma diferente seria admitir a ingerência de um órgão de Poder sobre os assuntos próprios e inerentes ao outro órgão de Poder, que ficaria autorizado, quiçá, a uma série infundável de empreendimentos muitas vezes alheios às metas governamentais. Ademais, cumprindo ao Executivo analisar a oportunidade e conveniência de tornar concretos os efeitos da lei autorizadora, não se vê ele obrigado a torná-la eficaz a partir do momento em que publicada.

*Dizendo de outro modo, a lei autorizadora não impõe ao Executivo a obrigatoriedade de assumir aquela conduta autorizada. Apenas quando o administrador público resolver torná-la eficaz é que se submeterá às suas regras."*²

Assim, no que diz respeito às leis "**autorizadoras**", entendemos que elas se encontram dentre aquelas cujo projeto de lei deve partir de quem tem competência para tal mister, ou seja, o Chefe do Poder Executivo,

² Parecer CEPAM 14.937, da lavra da advogada Betty E.M. Dantas Pereira.



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

em vista de sua autoridade como administrador e gestor da *res publica*, tendo como rastro a conveniência e oportunidade.

Portanto, neste particular, o projeto de lei s/nº, de iniciativa de Vereador, é inconstitucional, na medida em que pretende autorizar o Prefeito a praticar e adotar um determinado comportamento – "*inserção de noções de primeiros socorros no Programa curricular de ciências ou matéria similar nas escolas municipais*", que é de sua competência privativa, como veremos mais adiante. Logo, se o Chefe do Executivo é dotado de competência para tanto, somente ele poderia solicitar autorização do Poder Legislativo e não este autorizá-lo sem que aquele tivesse pedido.

Sobre o conteúdo da propositura também está presente outra inconstitucionalidade, a afrontar, também, a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de direito novo sobre determinadas matérias.

A usurpação de competência, que leva à inconstitucionalidade por vício de iniciativa, se caracteriza na medida em que referido projeto de lei versa sobre as funções administrativas típicas do Prefeito, como é o caso da propositura ora sob análise.

A Constituição Federal, em seu artigo 2º, *caput*, e o artigo 5º, *caput*, da Carta Estadual, consubstanciam o princípio da divisão dos Poderes, dispondo que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, devem ser independentes e harmônicos entre si, vedada a invasão da esfera de competência de um Poder pelo outro. A fim de garantir esta independência e harmonia, referidos Diplomas Magnos criaram alguns



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

mecanismos, entre eles, a reserva privativa da iniciativa de proposições que digam respeito às funções preponderantes de cada um dos Poderes.

Nos termos estabelecidos no *caput* do artigo 61 da Carta Magna Federal, a regra geral é que a iniciativa legislativa é concorrente entre o Legislativo, o Executivo e a população. No entanto, há matérias cuja iniciativa está reservada, exclusivamente, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo, a exemplo do § 1º desse mesmo dispositivo constitucional, constituindo exceção à regra geral da iniciativa concorrente. Eis que tais matérias dizem respeito à providências que derivam de sua autoridade como administrador e gestor da *res publica*, ficando reservado, pois, a ele, Chefe do Poder Executivo, decidir quanto à oportunidade e conveniência de sua regulação, implementando, então, o *start* para o início de direito novo.

Nesse mesmo sentir, e nos moldes do que dispõe o § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, em seu artigo 48, II, reserva privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis referentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município, assim dispondo:

"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;" (nosso grifo)

Assim, cabendo ao Chefe do Poder Executivo as funções de governo e, em razão disso, uma gama de funções administrativas. lei que



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

C.M.V.
Proc. Nº 2356/13
Fls. 05
Resp. [assinatura]

nasça de propositura iniciada por parlamentar, que atribua aos órgãos integrantes do arcabouço da Administração Pública a execução de tarefas que tenham pertinência com a execução das atividades a serem desenvolvidas pelos mesmos, contém vício de inconstitucionalidade, por invadir esfera de competência constitucional reservada privativamente ao Executivo, aviltando, em razão disso, o já mencionado princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes.

Portanto, o parlamentar, ao elaborar uma propositura, não pode inserir em seu bojo tarefas a serem destinadas ao alcaide ou a órgãos que compõem o arcabouço da Administração Pública, haja vista não deter o Legislativo competência para atribuir ao Executivo o que deve ou não fazer. Referido projeto de lei estabelece normas e procedimentos a serem adotados por órgãos que compõem o arcabouço da Administração Pública – saúde, segurança, educação (art. 2º) –, cuja competência é privativa e exclusiva do alcaide, administrador e gestor da *res publica*, ficando a ele reservada a decisão quanto à oportunidade e conveniência de sua propositura.

Nem mesmo cabe ao Legislativo estabelecer medidas de natureza executiva, posto que, no contexto ora apresentado, são de iniciativa do Prefeito, privativamente.

Em reforço, vale acrescentar excertos de manifestação proferida pela advogada Alicir A. Marconato, técnica desta Fundação, no Parecer CEPAM 29.256, que, muito embora estivesse voltado à instituição de um programa municipal de vacinação contra a hepatite "B", contido em propositura de iniciativa parlamentar, guarda na sua essência total identidade com a presente propositura:



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

8

"O projeto de lei ora em exame traz o mesmo vício recorrente, qual seja, o da inconstitucionalidade, já que a matéria por ele tratada insere-se no rol das matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, no tocante à pretensão de impor ao Prefeito a obrigação de implantar um programa municipal de vacinação contra a hepatite 'B', sendo certo que cabe ao Prefeito a decisão sobre quais programas integrarão o seu governo e a quais órgãos da Administração os mesmos estarão afetos.

Lembramos que tudo quanto diga respeito a questões intramuros dos órgãos da Administração Pública, no que tange às suas próprias rotinas administrativas, gestão de seus bens e execução de suas atribuições típicas, depende da análise da conveniência e decisão final do Prefeito Municipal, para adotar as medidas que lhe pareçam oportunas e para cujas despesas haja disponibilidade orçamentária e, ainda, se constituam ou não prioridades do seu governo."

Por oportuno, vejamos também decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*"EMENTA: Ação Direta de inconstitucionalidade. Lei 4.944, de 10 de março de 2010, do Município de Catanduva. Norma que regulamenta a confecção de receituários médicos e carimbos, para os profissionais da área da saúde e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. **Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade material.** (...). Procedência da ação.*



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

9

*É Inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que regulamenta no Município de Catanduva a confecção de receituários médicos e carimbos, para os profissionais da área da saúde e dá outras providências, pois trata de matéria tipicamente administrativa, cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.*³
(destacamos)

Enfim, é descabido ao parlamentar, sob pena de imiscuir-se em assuntos de competência privativa do Prefeito, definir regras que tratam de organização administrativa ou estabeleçam normas de execução de serviços públicos.

Assim, diante das considerações até aqui despendidas, e de tudo o que mais consta, é de se concluir que o projeto de lei s/nº, de iniciativa dos Vereadores Edson Batista e João Moysés Abujadi, em razão dos vícios que maculam a propositura em sua origem, reveste-se de inconstitucionalidade, por ferir o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, razão pela qual não merece prosperar no âmbito do Legislativo para que não se transforme em lei viciada de inconstitucionalidade, passível de ser questionada perante o Poder Judiciário.

Por derradeiro, e em conclusão, nada obsta, no entanto, que, através da medida "Indicação", os Vereadores e autores da propositura em comento encaminhe-a ao Chefe do Poder Executivo como sugestão, para

³ TJSP, Voto 24.607, Ação Direta de Inconstitucionalidade 0269415-72 2012.8.26.0000, Órgão Especial, rel. Desembargador Kioitsi Chicuta, julgado em 5 de junho de 2013.




FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal


que este, em havendo interesse e oportunidade, remeta projeto de lei, de sua autoria, à apreciação soberana Plenário do Poder Legislativo.

É o parecer.

São Paulo 14 de junho de 2013


ALEU ALMEIDA AZADINHO
Advogado

De acordo, encaminhe-se.


JOSÉ CARLOS MACRUZ
Coordenador de Assistência Jurídica

CAJ/aaa



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

C. M. de VALINHOS

PROC. Nº 2396/13

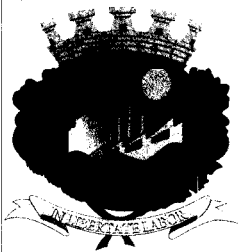
FLS. Nº 13

RESP. *[Signature]*

À Comissão de Justiça e Redação, conforme despacho do Senhor Presidente em Sessão do dia 06 de agosto de 2013.

[Signature]

Marcos Fureche
Assistente Administrativo
Departamento Parlamentar
07/agosto/2013



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

Parecer DJ nº 321/2013

Assunto: Projeto de Resolução 12/2013 – Aatoria dos Vereadores Rodrigo Vieira Braga Fagnani (Popó), Antônio Soares Gomes Filho (Tunico), Adroaldo Mendes de Almeida (Dinho), César Rocha Andrade da Silva (César Rocha), Egivan Lobo Correia (Lobo) - que “Disciplina procedimento relativo à Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.”

À Comissão de Justiça e Redação

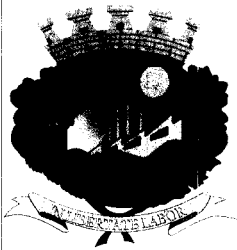
Senhor Presidente Vereador Rodrigo Fagnani Popó

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que tem por escopo disciplinar procedimento interno quanto a Projetos de Lei de natureza “autorizativa”.

Cumprе destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do Projeto em epígrafe solicitado.

A proposição em comento destina-se a regular matéria político-administrativa interna da câmara, no que tange ao procedimento referente aos Projetos de Leis apresentados nesta Casa por qualquer de seus Vereadores dispondo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo.

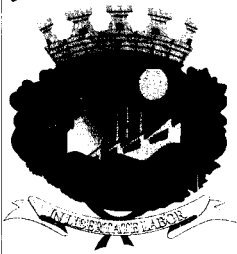
Tratando-se de matéria interna da Câmara adstrita a sua organização e funcionamento a competência é privativa, conforme previsão do artigo 51, IV da Constituição Federal, não estando sujeita à sanção do Prefeito, sendo a propositura por meio de Projeto de Resolução a medida aplicável a espécie, conforme artigo 126 do Regimento Interno.

Cumpre-nos enfatizar que Projetos de Lei de natureza "autorizativa" têm sido reiteradamente rechaçados por este Departamento Jurídico, bem como parecer do CEPAM anexo ao Projeto ora analisado, pela insuperável inconstitucionalidade que apresentam.

Ocorre que, a redação do art. 2º não deixa claro o procedimento a ser adotado em relação a quem deliberará pela conversão do projeto de lei em "minuta de projeto de lei" bem como, a forma que será encaminhada ao Executivo, considerando que os termos regimentais devam ser observados.

Assim, a decisão pela conversão ou não em "Minuta de Projeto de Lei", após parecer da Comissão de Justiça e Redação, deve partir por quem detém poderes para tal, e em analisando o Regimento Interno especificamente Artigo 98, temos que a Mesa é quem detém competência.

Ademais, o encaminhamento da "minuta" atendendo os termos regimentais, deverá ser feito como indicação, conforme artigos 127 e 128 do Regimento Interno.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

Portanto, concluímos não haver impedimento legal à propositura em razão da matéria, desde que sejam feitas correções de modo a serem observados os termos regimentais no procedimento a ser regulamentado.

É o parecer.

D.J., aos 30 de agosto de 2013.

FELIPE DE LEMOS SAMPAIO
Diretoria Jurídica
Diretor

ALINE CRISTINE PADILHA
Diretoria Jurídica
Advogada

APARECIDA DE LOURDES TEIXEIRA
Diretoria Jurídica
Advogada

GRAZIELE CRISTINA DA SILVA
Diretoria Jurídica
Assessora de Apoio Parlamentar