



PARECER JURÍDICO Nº 265/2024

Referência: Projeto de Lei nº 72/2024-L

Autoria: Cláudia Rita Duarte Pedroso

Assunto: Dispõe sobre a criação do Banco Municipal de Cadeiras de Rodas e Afins, no âmbito da Estância Turística de São Roque e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI AUTORIZATIVA/CRIADORA. ATRIBUIÇÕES INDIRETAS AO PODER EXECUTIVO. DIREITO FUNDAMENTAL. PARECER DESFAVORÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 72, de 29 de julho de 2024, de autoria da Ilustre Vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 72/2024-L e **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa instituir o Banco Municipal de Cadeiras de Rodas e afins no âmbito da Estância Turística de São Roque, para receber, armazenar e disponibilizar, mediante comodato, equipamentos ortopédicos para pessoas com mobilidade temporariamente reduzida à população em vulnerabilidade social. Conta da Exposição de Motivos, em apertada síntese:

Os equipamentos que comporão o Banco Municipal de Cadeiras de Rodas e Afins terão origem em doações recebidas de pessoas físicas e jurídicas. A iniciativa legislativa objetiva desburocratizar e facilitar o acesso da população carente a estes equipamentos ortopédicos, como já ocorre nestes moldes, em municípios como Piracicaba, Cajamar, Mogi Guaçu, Cubatão, Valinhos, entre outros.

Por ser uma iniciativa que fortalece o protagonismo da sociedade civil organizada e atende direta e objetivamente a população que necessita

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

ser atendida, envolvendo diretamente o bem-estar individual e coletivo, defendendo sua apreciação, pois a presente propositura está alicerçada no princípio da solidariedade.

A propositura em tela é desdobramento do princípio da solidariedade, que pode ser identificado com um conjunto de instrumentos voltados a garantir uma existência digna, comum a todos, em uma sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

Em seu aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 60, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

O Projeto de Lei nº 72/2024-L **usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo**, porquanto a proposta pretende instituir um Banco Municipal de Cadeira de Rodas e afins, **restando evidente que impõe que algum dos órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, proceda à execução do programa proposto**, bem como realize a fiscalização, realocação de pessoal, cuidado com o acervo de cadeiras doados.

Ou seja, a matéria impõe ônus financeiros ao Executivo Municipal e impõe procedimentos administrativos que, necessariamente, terão que ser promovidos pelo Poder Executivo. Acerca do tema, faço constar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 1º.10.2013.

O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. **Na esteira da jurisprudência desta Corte, padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF - ARE: 826671 RJ, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 25/11/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12- 2014)

Nessa toada, importante observar que a propositura, da forma em que apresentada, **ultrapassa os limites do princípio da reserva da administração.** No ponto, oportuna a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal colacionada a seguir:

[...] 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, transgredir 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 político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES . O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires!' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (ADI 2.364-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO). É por isso que o magistério da doutrina adverte, na lição de J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Constitucional”, p. 810/811, 5º ed., 1991, Almedina, Coimbra), que a reserva de administração constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um “núcleo funcional (..) reservado à administração contra as ingerências do parlamento”, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo. Como se sabe, e tal como adverte a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte”.

(ADI 3169/ SP, voto do Ministro Celso de Mello, j. em 11.12.2014)

Desse modo, em que pese se reconheça que a existência de ônus financeiro, tão somente, não se consubstancia em inconstitucionalidade, observa-se **vício de iniciativa** pela impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer programa social que será efetivado pelo Poder Executivo.

Sobre o Projeto, faz-se pertinente ressaltar que a Autora buscou redigir dispositivos de maneira a evitar a imposição explícita de obrigação ao Poder Executivo, mas, ao fazê-lo, acabou por redigi-los de forma autorizativa. Sérgio Resende de Barros¹ explica que a chamada lei autorizativa

[...] 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 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.

O Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, tem entendido pela inconstitucionalidade das leis autorizativas, sob o pressuposto de que essas “autorizações” usurpam a competência material do Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.005, de 22 de julho de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a firmar convênio com a Associação Paulista de Educação, Cultura e Cidadania. **Lei autorizativa ou de delegação que não encontra**

¹ Leis Autorizativas, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago./nov. 2000, p. 262.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada neste ponto. Por conseguinte, com a retirada da norma do ordenamento, desnecessária a análise da alegação subsidiária de inconstitucionalidade por falta de previsão orçamentária. Doutrina e jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). AÇÃO PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2251953-29.2016.8.26.0000, órgão Especial, Tribunal de Justiça de SP, Relator: Beretta Silveira, Julgado em 05/04/2017)

Deste modo, a matéria abordada caracteriza interferência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, responsável pela organização e funcionamento dos serviços públicos. Há diversas decisões na jurisprudência pátria pela legitimidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo destinado à administração e à regulamentação dos serviços públicos. Afinal, a administração dos serviços públicos é função precípua do Poder Executivo!

Apesar do exposto, não vislumbro inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos da repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.

Quanto ao conteúdo do projeto, o art. 2º, da Lei Federal nº 7.853/89 dispõe competir ao Poder Público e seus órgãos assegurar às pessoas com deficiência o pleno exercício de seus direitos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

A própria Lei Orgânica de São Roque impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais, inclusive cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Website:** www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Diante de todo o exposto, **opino de forma contrária à propositura, por apresentar vício de iniciativa**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de **maioria simples**, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 02 de outubro de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica