**PROCURADORIA**
**CMPM 80/2018**
81

Parecer ao Projeto de Lei 13/2018 que Autoriza o município de Pará de Minas a implementar "Práticas In e Complementares" na rede pública de saúde.

Ao poder Legislativo Municipal compete a função de legislar, sem prejuízo da função de fiscalizar o Executivo e ainda julgar em caráter definitivo a prestação de contas do prefeito municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. CF-71 Constituição Federal /88).

Inobstante ter o Legislativo a função constitucional de legislar, a iniciativa do processo legislativo foi compartilhada ou na maioria dos casos outorgada exclusivamente ao Poder Executivo, como se infere do art. 61, §1° da Carta da República.

No Município, em face do art. 30, "I" da Constituição Federal pode-se legislar sobre assuntos de interesses locais, a outorga exclusiva de competência privativa do Chefe do Executivo reduz ainda mais a possibilidade de atuação do legislador municipal (vereador), fazendo com que o vereador utilize da lei autorizativa para expressar seu descontentamento, seja com a escassez de competência legislativa, seja com a omissão do Prefeito em adotar determinadas políticas.

Guilherme Aparecido da Rocha, no trabalho intitulado "A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS AUTORIZATIVAS", apresentado no XI – simpósio da iniciação científica, analisando a estrutura da lei autorizativa, constatou que ela carece de três elementos que obrigatoriamente devem constar das leis: "a **imperatividade**, a **coercibilidade** e o **autorizamento**".

Segundo o expositor, a **imperatividade** é o principal requisito inerente à Lei, ou seja, a obrigatoriedade. Sem a **imperatividade**, a lei autorizativa não possui elemento algum de coercibilidade. Se a lei não obriga comportamento, também não se presta à aplicação de nenhuma sanção.

E continua o expositor a enumerar que outro elemento ausente na lei autorizativa, cuja ausência tem potencial lesivo à sociedade é o autorizamento. Segundo o expositor, este requisito não deve ser confundido com a lei autorizativa em si, à medida

que a semelhança terminológica é mera coincidência. O autorizamento é a característica que permite ao prejudicado pelo descumprimento da norma, exigir sua observância ou pleitear ressarcimento por eventual prejuízo.

Em face de todo este imbróglio, o judiciário foi por inúmeras vezes provocado a se manifestar sobre a legalidade das leis autorizativas e em tempos pretéritos o Supremo Tribunal Federal, consolidou seu entendimento na Súmula nº 5, firmando posição no sentido de que **"a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".**

Como o direito é dinâmico e está em constante mutação, o avanço das reflexões sobre esse tema foi alterado pela Corte Superior e a posição outrora tomada a favor da constitucionalidade das leis autorizativas, ganhou nova interpretação e o divisor de águas foi o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma brilhante, senão vejamos:

> **"O fato da lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".**

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB.

Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

> "A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 - Tribunal Pleno).

Como se vê, o rol de competência privativa do Executivo (art. 61§1º CF/88) não pode ser ampliado ao talante do legislador, ou seja, os princípios constitucionais a respeito da iniciativa de lei são aplicáveis ao Município, tendo eles estreita relação com o fundamento constitucional da harmonia e independência dos poderes, de modo que cada um exerce uma parcela de competência num sistema de

controle e equilíbrio e, entre este equilíbrio, encontra-se a proposição autorizativa , que obrigatoriamente segue o mesmo rito do vício de iniciativa, conforme julgados seguros do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

> 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 e 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 vicio formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o principio constitucional da separação de poderes. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul -ADIN n°593099377 - rel. Des. Mana Berenice Dias - j. 7/8/00 - ).
>
> **ADI 2577 / RO - RONDÔNIA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgamento: 03/04/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 249, DE 01 DE OUTUBRO DE 2001, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DISPOR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS INTEGRANTES DA CARREIRA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, § 1º, II, "a" e "c", 63, I, e 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei Complementar impugnada regula a remuneração e o regime jurídico de servidores públicos, sem iniciativa do Governador do Estado. **2. Incide, pois, em violação ao art. 61, § 1°, inciso II, letras "a" e "c", c/c artigo 25, todos da Constituição Federal. 3. Ação Direta julgada procedente, declarando o S.T.F. a inconstitucionalidade da L.C. n° 249, de 01.10.2001, do Estado de Rondônia**. 4. Plenário. Decisão unânime. (grifamos)
>
> **ADI 1955 / RO - RONDÔNIA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 19/03/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. **2. Lei Estadual n° 791/98, que autoriza concessão de "Abono Especial Mensal" a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1°, II, "a", da Constituição Federal**. 5. Precedentes. 6. Procedência da ação. (grifamos)

**ADI 2393 / AL - ALAGOAS AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgamento: 13/02/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR MILITAR. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PROJETO DE LEI: INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 9º DO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 22, DE 26.12.2000, COM ESTE TEOR: "§ 9º. O Chefe do Poder Executivo Estadual, encaminhará à Assembléia Legislativa de Alagoas, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, da aprovação desta Emenda, para fins de deliberação pelos seus Deputados, de Projeto de Lei que defina, na forma prescrita pela parte final do inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal, as transgressões militares a que estão sujeitos os servidores públicos militares do estado de Alagoas".1. **A norma questionada contém vício de inconstitucionalidade formal, pois impõe ao Chefe do Poder Executivo, e em prazo determinado, o encaminhamento de projeto de lei, que, segundo a Constituição Federal depende exclusivamente de sua própria iniciativa, por tratar de regime jurídico de servidor público (art. 61, § 1°, letra "c").** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. Plenário. Decisão unânime. (grifamos)

**ADI 2721 / ES - ESPÍRITO SANTO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 06/08/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 235/02. CRIAÇÃO DE CIRCUNSCRIÇÕES REGIONAIS DE TRÂNSITO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA INICIATIVA RESERVADA. ATUAÇÃO PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Circunscrições regionais de trânsito. Instituição. **Matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre sua organização e estrutura. Observância ao modelo federal pelos estados-membros, que têm autonomia para se auto-organizarem nos limites impostos pela Constituição Federal. 2. Inércia do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo das matérias de sua competência. Atuação parlamentar. Impossibilidade. Em virtude da cláusula constitucional da reserva de iniciativa, somente ao Governador, que detém o poder discricionário, compete avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional direta e indireta.** Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da

Lei Complementar 235, de 30 de abril de 2002, do Estado do Espírito Santo. (grifamos)

**ADI 179 / RS - RIO GRANDE DO SUL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a):** Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 19/02/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos.** Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito.(...) **3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (grifamos)

Assim, em face do Supremo Tribunal Federal, ter pacificado seu entendimento de ser inconstitucional os projetos de lei autorizativa, entendemos que aos membros da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Pará de Minas, não cabe outra interpretação, razão porque, nos posicionamos pela inconstitucionalidade da matéria.

Pará de Minas, 9 de agosto de 2018.

Antônio Carlos Lucas
Procurador Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta

(2)

# PROJETO DE LEI Nº 13 /2018

Autoriza o município de Pará de Minas a implementar "Práticas Integrativas e Complementares" na rede pública de saúde.

A Câmara Municipal de Pará de Minas aprova a seguinte lei:

Art. 1° - Fica o município de Pará de Minas autorizado a implantar as chamadas "Práticas Integrativas e Complementares" na rede pública de saúde, incluindo massoterapia, fitoterapia, acupuntura, cromoterapia, ginástica terapêutica e terapia da respiração.

Art. 2° - Ficam as despesas recorrentes da implantação por conta de orçamento próprio.

Art. 3° - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Sessões da Câmara Municipal de Pará de Minas, 26 de fevereiro de 2018.

Vereador Ênio Talma Ferreira de Rezende

**JUSTIFICATIVA:** As Práticas Integrativas e Complementares já estão consolidadas no sistema de saúde em todo o mundo e no sistema privado do Brasil, sendo de valia e eficácia comprovada cientificamente.

Não podemos privar o usuário do sistema municipal desses benefícios que poderão elevar a taxa de sanidade, diminuindo a procura nos ambulatórios e postos de saúde.

Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 412
27/02/2018 Horário: 16:32
- Legislativo -