Birigui – 6 de junho de 2024.

Parecer: 69/2024

Solicitante: André Luis Moimas Grosso
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 87/2024 – "Institui a semana do Aeromodelismo no município de Birigui e dá outras providências".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Fabiano Amadeu de Carvalho que institui a semana do Aeromodelismo no município de Birigui e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1688/2024, em 16 de maio de 2024. Despachado para parecer em 16 de maio de 2024. Recebido para parecer em 16 de maio de 2024.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que visa inserir no calendário municipal a semana do aeromodelismo no município de Birigui, a ser comemorada anualmente na segunda semana do mês de agosto. O artigo 2º do presente projeto esclarece quais os seus objetivos como a promoção da prática do aeromodelismo como atividade de lazer e esportiva e fomento da atividade turística e econômica no município, ainda esclarece que poderá ser celebrado parcerias com entidades públicas e privadas para a realização do objetivo do projeto em análise.

Câmara Municipal de Birigui - SP
PROTOCOLO GERAL 1936/2024
Data: 06/06/2024 - Horário: 16:00
Legislativo - PARJU 69/2024

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Em seu artigo 3º, o projeto de lei autoriza o município de Birigui a criação de áreas para a prática do aeromodelismo, podendo estabelecer parcerias com entidades, associações e instituições públicas ou privadas para a criação de tais áreas ou efetuar melhorias ou ainda mantê-las. Ainda no mesmo artigo em seu § 2º, autoriza a exploração de publicidade na respectiva área por entidades públicas ou privadas que deverão formar parceria com o poder Executivo para a manutenção ou criação da área em questão.

O artigo 4º estabelece os objetivos de criação de tais áreas como por exemplo um local apropriado para de praticar o aeromodelismo, opção de lazer e entretenimento para a população, fomento para a realização de eventos entre outras. Artigo 5º dispõe que as áreas poderão ser utilizadas tanto individualmente como por clubes e associações que praticam o aeromodelismo, mediante autorizações pelo poder público.

Finalizando os artigos 6º e 7º que determinam respectivamente, que o poder público poderá promover campanhas de conscientização e educação a respeito do aeromodelismo e segurança e regulamentará a presente lei no que for necessário.

II – Das Leis Autorizativas.

Em relação as leis autorizativas, existe grande debate a respeito deste tipo de norma jurídica, quando se trata de matéria de competência exclusiva do poder executivo, a esse respeito indaga-se: como se pode autorizar um poder a agir dentro do que é sua competência? **Mais, quem autoriza também pode não autorizar, então poderia haver uma lei não-autorizativa em relação a alguma competência executiva? Entendemos que leis autorizativas dentro de competência que já é do Executivo são**

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

inconstitucionais justamente por estar autorizando o que já é autorizado pela Constituição Federal.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 7.810, DE 8 DE JUNHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, QUE INSTITUIU O "CARTÃO EDUCAÇÃO", AUTORIZANDO O EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER AUXÍLIO PECUNIÁRIO PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR, FIRMAR CONVÊNIOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR INCONSTITUCIONALIDADE FLAGRANTE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃODOS PODERES VÍCIO DE INICIATIVA AO PODER EXECUTIVO CABE ORGANIZAR E EXECUTAR TODOS OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO AÇÃO PROCEDENTE. (....) **Na espécie, é evidente que não houve observância da iniciativa do Chefe do Executivo local para edição de norma, violando o princípio da separação dos poderes. A lei que institui um programa de distribuição de material escolar, por meio de um "Cartão Educação" constitui matéria de cunho nitidamente administrativo, interfere diretamente nos atos de gestão e organização administrativa do Poder Executivo. Como tal deve ser de iniciativa privativa do Prefeito. Uma lei que pretende determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional é, pois, inconstitucional. Leis autorizativas como no caso em exame, são inconstitucionais por vício de iniciativa, pois usurpam a competência do Poder Executivo. Esse Órgão Especial já afirmou a inconstitucionalidade das leis autorizativas: 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**

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

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 usurpar em a competência material do Poder Executivo e por ferir em o principio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SERCONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO- Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDOAUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO AATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDACONSTITUIÇÃO, 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 - grifo nosso). Direta de Inconstitucionalidade: 2034484-17.2017.8.26.0000. (grifo nosso)

A invasão de competência no respectivo projeto de lei, pois a criação de áreas em seu artigo 3º estabelece autorização para o poder Executivo criar as respectivas áreas individualmente ou em parecerias, além do mais ainda em seu § 1º dispõe que tanto o poder público ou as parcerias que poderão ser formadas deverão manter as áreas ou promover melhorias, criando assim obrigação para o poder público e interferindo em sua organização como disponibilização de servidores, equipamentos para a realização de tais tarefas.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Eis jurisprudência nesse sentido:

- Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Prefeito - Lei nº 6.381, de 20 de abril de 2023, do Município de Catanduva, que "Institui o "Dia do Futebol Médio" no Município de Catanduva" - Alegação de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação dos poderes. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual), mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, já que a lei questionada impõe obrigações específicas e inevitáveis despesas ao Poder Executivo, disciplinando a maneira como ele deve agir - Infração dos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". - Não cabe ao Poder Legislativo editar "normas autorizativas", porque o Poder Executivo não depende de autorização para gerir a sua própria Administração. - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Poder Executivo as cumpra ou regulamente, competindo a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de prudente juízo de conveniência e oportunidade. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade - Inconstitucionalidade dos artigos 1º, parágrafo único, 2º, 3º e 4º da lei - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte (....) **A lei em exame não se limita a incluir data**

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

comemorativa no calendário municipal, mas impõe obrigações específicas e consequentes despesas ao Poder Executivo, influindo na sua gestão e vulnerando os artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição do Estado (....) **Muito embora o Poder Legislativo possa instituir datas comemorativas e até políticas públicas, de maneira genérica e abstrata, assim como destacar recursos para determinada área ou ação, não pode disciplinar, concretamente, a forma como a Administração deve agir, o que se vê na leitura da lei impugnada, que avança no campo da conveniência e da oportunidade do Chefe do Poder Executivo e dita como a Administração deve proceder para comemorar o "Dia do Futebol Médio"**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2133592-09.2023.8.26.0000.

Eis jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. COMERCIALIZAÇÃO DE ANOREXÍGENOS. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DEFICIÊNCIA RECURSAL. AUSÊNCIA EM PARTICULARIZAR OS DISPOSITIVOS LEGAIS VIOLADOS. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 284 DO STF. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7 DO STJ. DEFICIÊNCIA RECURSAL. (....) IX - Não comporta o acolhimento a pretensão recursal, visto que se sustenta em premissa equivocada, qual seja, de que a hierarquia normativa implicaria a prevalência abstrata de Lei do Congresso Nacional em detrimento de Resolução da ANVISA. **Isso por uma razão clara: o instituto da Reserva da Administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, diante da**

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

divisão funcional dos poderes e consequente vedação da chamada ultra vires legislatoris. AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1958756. (grifo nosso).

III – Do Direito.

Projeto possui vício de iniciativa formal, invadindo competência do poder Executivo, infringindo aos artigos 40, 194, 195 da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 61, II, "b", 84, II da Constituição Federal.

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 40. "Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: **I** – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica; **II** – fixação, reajuste ou aumento de remuneração dos servidores; **III** – regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; **IV** – organização administrativa, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; **V** – os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais".

Art. 194. O Município apoiará e incentivará as práticas esportivas formais e não formais, com o direito de todos, como forma de integração social.

Art. 195. As ações e os recursos do poder público municipal destinados ao setor, darão prioridade: **I** – ao esporte educacional, ao esporte comunitário e, na forma da lei, ao esporte de alto rendimento; **II** – ao lazer popular; **III** –

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

à construção e manutenção de espaços devidamente equipados para as práticas esportivas e de lazer; **IV –** à promoção, estímulo, orientação e difusão da prática da Educação Física. **§ 1º** O Município apoiará e estimulará as entidades e associações que se dedicam às práticas esportivas e de lazer. **§ 2º** O Município estimulará e apoiará a prática desportiva dirigida às crianças, aos idosos e aos portadores de deficiências. **§ 3º** O Município implantará a prática da Educação Física, a partir da pré-escola, inclusive aos portadores de deficiências

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5° - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **§1° -** É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (....) **§2° -** Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: **1 -** criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

Artigo 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 de administração, nos limites da competência do Executivo;

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. **§ 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (....) **II** - disponham sobre: (....) **b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (....) **II** - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

Nas lições 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 á 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

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (2018 p. 631).

III - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandado eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

IV – Da Conclusão.

Ante o exposto, por apresentar vício formal de competência e infringir aos artigos 40, 194, 195 da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 61, II, "b", 84, II da Constituição Federal e jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Superior Tribunal de Justiça – STJ o projeto se encontra ilegal e inconstitucional.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Fernando Baggio Barbiere
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588