CÂMARA MUNICIPAL
- MOCOCA -
PROTOCOLO
NÚMERO | DATA | RUBRICA
855 | 09.04.12 | 285

Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI Nº 031, DE 09 DE ABRIL DE 2012.

Dispõe sobre a criação do Disk Verde no âmbito do Município de Mococa e adota outras providencias.

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Mococa, em sessão realizada dia ___ de _____ de _____, APROVOU o Projeto de Lei nº / 2012, de autoria do vereador MARCOS DANIEL VICENTE, e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o município de Mococa autorizado a implantar o "**Disk Verde**", constituído de uma linha telefônica destinada a receber denúncias contra o meio ambiente, tais como: queimadas, desmatamento, poluição e atividades afins que visam degradar o meio ambiente, alem de fornecer informações quanto à Legislação Ambiental Vigente.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Venerando Ribeiro da Silva, , 9 de abril de 2012.

MARCOS DANIEL VICENTE
Vereador

Câmara Municipal de Mococa
PODER LEGISLATIVO

JUSTIFICATIVA:

SENHORES VEREADORES:

O presente projeto visa contribuir com o meio ambiente, uma vez que o Município tem dificuldade de notificar os que infringem a Lei, por desconhecer os culpados. Dessa forma a população atuará junto ao Poder Publico na identificação e resolução dos crimes ambientais praticados no Município.

A presente propositura se aprovada, também orientará a população quanto à Legislação Ambiental Vigente no que diz respeito a poda de árvores, queimadas, desmatamento, enfim fornecerá informações a fim de evitar multas por desconhecimento da Lei.

Plenário Venerando Ribeiro da Silva, , 9 de abril de 2012.

MARCOS DANIEL VICENTE
Vereador

GRIFFON BRASIL ASSESSORIA LTDA.

CENTRO DE ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CEAP
11-3666.2551 – juridico@grifon.com.br

RELATÓRIO DE CONSULTA

À
Câmara Municipal de Mococa

Aos cuidados do Dr. Adilson Guisso

Data da consulta: 23/04/2012

Data da resposta: 26/04/2012

Consulta nº. 0002.1958.5883/2012

Questionamento:

À
Griffon
A pedido do vereador Francisco Sales Gabriel Fernandes, relator na comissão de constituição, justiça e redação solicito parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº031/2012.
Atenciosamente

Conclusão:

1 DA CONSULTA FORMULADA

Trata-se de consulta formulada acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 31/2012, que dispõe acerca da criação do Disk Verde no âmbito municipal do órgão Consulente.

2 DA ANÁLISE MATERIAL DO PROJETO DE LEI

A Constituição Federal, em seu artigo 23, dispõe sobre a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dentre seus incisos, encontra-se o dever de:

> *"Artigo 23: [...]*
>
> *[...]*
>
> *VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;"*

Necessário dizer que, a repartição das competências estabelecidas pela Constituição é norteada pela predominância do interesse, ou seja, a cada ente será demarcada sua zona de matéria legislativa conforme seu interesse. Ocorre que em muitas matérias, como a proteção ao meio

ambiente, estão envolvidos interesses gerais, regionais e municipais, portanto, a competência para legislar é comum a todos.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a competência de legislar do Município, explicita sua competência decorrente da predominância do interesse local:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

Conforme esclarece ALEXANDRE DE MORAES, em suas lições,

> *"apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia de edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.'Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)."* (*Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007. P. 299)

Assim, de acordo com o artigo 23, inciso VI, conjuntamente com o artigo 30, inciso I, ambos da Carta Magna, o Município detêm a

competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente, por tratar-se de interesse comum a todos os entes e por possuir predominante interesse local (Município).

Ademais, de acordo com o disposto no artigo 225, da Constituição Federal, a preservação e a defesa do meio ambiente é, como acima grifado, dever do Estado e da coletividade:

> *"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".*

Verifica-se, portanto, que a previsão constitucional do direito a um meio ambiente ecologicamente íntegro e equilibrado, que, por outro lado, consiste em um dever aos entes estatais, os quais devem valer-se de mecanismos aptos para tutelá-lo, como bem pretende realizar este Projeto de Lei.

Dessa maneira, verifica-se que, no aspecto material, o presente projeto de lei demonstra acerto acerca da legalidade e da constitucionalidade da matéria disciplinada. Traz ele, inegavelmente, nobre iniciativa do agente político local, o que denota preocupação em preservar o meio ambiente e observa as mencionadas normas constitucionais sobre o assunto, bem como os seguintes dispositivos da Lei Orgânica municipal:

> *"art. 5º - Ao Município de Mococa compete, em comum com a União, com os Estados e com o Distrito Federal, observadas as normas de cooperação fixadas na lei complementar:*

VI – Proteger o eio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII – Preservar as florestas, a fauna e a flora;"

Desta forma, considera-se o projeto de lei materialmente adequado às normas constitucional e municipal.

3 DA ANÁLISE FORMAL DO PROJETO DE LEI

Primeiramente, cumpre salientar o conteúdo do artigo 61, da Constituição Federal, que trata sobre a iniciativa para criação de leis:

"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:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles." (g.n.).

Segundo o professor ALEXANDRE DE MORAES, "*as referidas matérias cuja discussão legislativa depende de iniciativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º) são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.*" (Neste sentido: STF – Pleno – Adin n.º 1.1961-1/RO – medida liminar – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *Diário da Justiça*, Seção I, 24 mar. 1995, p. 6.804 e STF – Pleno – Adin n.º 1.197-9/ RO - medida liminar – Rel. Min. Carlos Velloso). Dessa mesma forma, similarmente à observância por parte dos Estados-Membros, o artigo em

comento deve de observância obrigatória aos Municípios, haja vista o princípio da simetria das formas.

Desta forma, os projetos de lei que tratam do planejamento, organização, controle e direção dos serviços administrativos da Municipalidade deverão, em razão do princípio da simetria, ser da iniciativa reservada, ou seja, exclusiva do Prefeito Municipal, incidindo em vício de inconstitucionalidade formal a norma jurídica que, introduzida mediante proposição da Câmara, acarrete a usurpação dessas funções próprias do Poder Executivo.

Em mesmo sentido, estabelece a Lei Orgânica Municipal:

> *"Art. 63 – Compete privativamente ao Prefeito:*
> *VI – Dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal;*
> *VII – Prover cargos, funções e empregos municipais, praticar os atos administrativos referentes aos servidores municipais, salvo os de competência da Câmara Municipal;"*

Acerca do tema, colaciona-se esclarecedor Acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, o qual aborda ato de administração que se insere no âmbito das atribuições privativas do Poder Executivo, com consequente declaração de inconstitucionalidade de Lei Municipal de iniciativa parlamentar, segue:

> *"- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALLDADE, com pedido de liminar, ajuizada em face da Lei Municipal n° 10 745, de 19 de abril de 2006, de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, promulgada pelo Presidente da Casa Legislativa*

do Município após rejeição de veto total aposto pelo Chefe do Executivo ao respectivo projeto de lei, e que dispõe "sobre a colocação de mapas com indicação de locais de utilidade pública nas repartições públicas municipais ".

- Ação procedente, porquanto a providência, ***ato concreto de administração, insere-se no âmbito das atribuições privativas do Prefeito, como administrador-chefe do Município Ofensa aos arts. 5°, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.***

Vistos.

O Sr. Prefeito do Município de Ribeirão Preto formula, com fundamento nos arts 74, VI e 90, II da Constituição Paulista, a presente ação, visando à declaração de inconstitucional idade, com pedido de liminar de suspensão imediata de eficácia, da Lei Municipal n° 10 745, de 19 de abril de 2006. Ao que sustenta o requerente, referido diploma municipal - de iniciativa parlamentar e promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, após rejeição de veto total aposto pelo Chefe do Executivo ao respectivo projeto de lei - dispõe "sobre a colocação de mapas com indicação de locais de utilidade pública nas repartições públicas municipais", assunto, a seu ver, que diz com atribuições próprias do Executivo (planejamento e gerenciamento dos serviços de limpeza pública e instalação de mobiliários urbanos), com violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Diz mais, o autor, que a providência prevista gera encargos, ao Poder Executivo Municipal, sem a indicação dos recursos efetivamente existentes para enfrentá-los. Nesse contexto, afrontados estariam os arts. 5°, 25, 37, 47, II, 144 e 176, I, todos da Constituição do Estado de São Paulo (fls. 02/09).

Documentos acompanharam a inicial (fls. 10/29). A liminar foi concedida (fls. 45/47) e a Câmara Municipal de Ribeirão Preto

forneceu informações, instruídas com documentos, sustentando a validade da legislação impugnada, por disciplinar matéria de interesse público, "predominantemente local", não apresentando o processo legislativo qualquer irregularidade (fls. 59/80). Citado, o Procurador Geral do Estado manifestou seu desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 95/96), pronunciando-se a ilustrada Procuradoria Geral de Justiça, a seu turno, pela procedência da demanda, nos termos do parecer acostado às fls. 89/93.

É a síntese do necessário.

Procede, em verdade, a presente ação, sem embargo dos nobres motivos orientadores da edição da lei impugnada. Consigne-se, de início, que nada há o que criticar quanto ao posicionamento da douta Procuradoria Geral do Estado, no sentido de que o objeto desta demanda é norma municipal, cuja defesa de constitucionalidade não se encontra entre suas atribuições Aceita-se, em outras palavras, sua escolha em não oficiar nos autos. Afinal, a frase "no que couber", contida no art. 90, § 2° da Constituição Bandeirante, concede à Procuradoria a discricionariedade de intervir em ações como esta apenas quando houver interesse público estadual.

De mérito, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 10 745/06, de Ribeirão Preto, já que de todo incompatível com os arts. 5°, 47, II e XIV e 144 da Constituição Paulista.

A regra constitucional impõe a privatividade de atos próprios da Câmara (Legislativo) e do Prefeito (Executivo) e a indelegabilidade de funções de um a outro, ressalvadas as exceções expressamente previstas na Constituição. Segue-se, pois, que a Câmara não pode delegar funções ao Prefeito, nem receber delegações do Executivo (Constituição do Estado, art.

5°, § 3°), posto que as respectivas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis.

Assim, não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. É nessa sinergia de funções que residem a harmonia e a independência entre os Poderes (CE, art. 5°), princípio constitucional extensivo ao governo local (CE, art. 144). Bem por isso, qualquer atividade da Prefeitura ou da Câmara Municipal, realizada com usurpação de funções, será nula e inoperante.

A administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população. Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo quando muito formular indicações, mas não sujeitar aquela autoridade ao cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando, para que se faça algo.

Daí porque, ao tornar "obrigatória a afixação de um mapa das redondezas, indicando locais de utilidade pública, em todas as repartições da administração municipal na cidade de Ribeirão Preto ", a Casa Legislativa de Ribeirão Preto interferiu, a pretexto de disciplinar assunto de interesse local, na esfera de atribuições tipicamente administrativas, de responsabilidade do Prefeito Municipal, resultando, dessa constatação, ofensa ao princípio abrigado no art. 5° da Carta Paulista. O texto constitucional em vigor não exige autorização especial para a prática de ato que se insere na órbita de competência administrativa. É suficientemente claro, aliás, ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal e a praticar os atos de administração, nos limites de sua competência (CE , art. 47, II e XIV).

Quando a Câmara Municipal, órgão a quem cabe precipuamente legislar, interfere na maneira pela qual se dá o gerenciamento das atividades municipais, usurpa, de maneira flagrante, funções que são de incumbência do Alcaide. Este, na qualidade de administrador-chefe do Município, tem como atribuições o planejamento, a organização e a direção de serviços e obras da Municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, coordenação e controle de todos os empreendimentos da Prefeitura . Seguindo preceito contido no art 61, § I°, "b" da Constituição Federal de 1988 e repetido no artigo 24, § 2°, "2" da Constituição Paulista, o processo legislativo tendente à promulgação da lei atacada, considerando a natureza da matéria por ela regulamentada, deveria ter-se iniciado por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal. A estrutura do processo legislativo prevista na Constituição Federal, em especial no tocante às hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República, é de observância obrigatória pelos Estados-Membros e Municípios (ALEXANDRE DE MORAES, "Constituição do Brasil Interpretada", São Paulo, Atlas, 2002, págs. 1 096/1 097). Tira-se, desse conceito, o desrespeito à Constituição Paulista, que, por sua vez, consagrou o modelo previsto na Carta Magna. Inegável, assim, que a iniciativa do processo legislativo para a matéria em discussão pertence ao Poder Executivo, pois, *no dizer de 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", Ed Saraiva, p 204). *Igualmente oportunos os ensinamentos de JOAQUIM CASTRO AGUIAR, para quem "os princípios sobre iniciativa, sanção, veto, promulgação, prazos para apreciação dos projetos e outros mais têm aplicação obrigatória aos Estados." Comentando especificamente sobre o processo legislativo*

municipal, ressalta o autor "A lei municipal respeitará, pois, o comando constitucional sobre sanção, promulgação, veto, iniciativa, emendas, haja ou não lei estadual regulamentando a aplicação desses princípios ao processo legislativo no Município. Efetivamente, esse procedimento legislativo é elemento fundamental à existência da lei. Por isso mesmo é que a Constituição formula os seus tramites, de modo que não há lei sem obediência a essa formalidade constitucional" ("Processo Legislativo Municipal", Ed Forense, 1973, págs 19 e 21/22, gnfos deste Relator) Por força do princípio da separação dos Poderes, as regras de relacionamento entre os poderes locais só podem estar previstas no Texto Fundamental, não dispondo o legislador ordinário de competência para estabelecer exceções onde elas não estão contempladas, pelo que a iniciativa da Câmara Municipal de Ribeirão Preto merece ser censurada. Em diversos casos semelhantes ao ora em exame, rechaçou-se a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Poder Executivo, fíxando-se que *"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. Des. FONSECA TAVARES, no mesmo sentido, ADIn. n° 43 987, Rel.Des. OETTERER GUEDES, ADIn n° 38 977, Rel. Des. FRANCIULLI NETTO, ADIn n° 41 091, Rel. Des. PAULO SHINTATE).*

Reconhece-se, em conclusão, a indevida interferência do Legislativo em atividade tipicamente administrativa, "em assunto da alçada do Chefe do Executivo, extrapolando de suas atribuições de edição de normas, com evidente invasão de

competência, afrontando, por via de conseqüência, o princípio da independência e harmonia dos Poderes. " ("RJTJSP" 111/466).

Por tudo o que se expos, despicienda qualquer incursão à tese de afronta, também, aos arts. 25 e 176, 1 da Carta Política Estadual (fls. 06, in fine e 07)

Julga-se, pois, procedente a presente ação, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 10 745, de 19/04/2006, de Ribeirão Preto, por ofensa aos arts. 5°, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, mantida a liminar concedida Oportunamente, cumpra-se o disposto nos artigos 90, § 3° da Carta Paulista e 676 do Regimento Interno deste Tribunal. " (g.n.).

Ainda, explicando o tema, destaque-se a lição HELY LOPES MEIRELLES:

*"**O Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo, exerce tarefas específicas à atividade de administrador, tendente à atuação concreta, referentes ao planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (...)**. A execução da obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos), quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe a disposição da coletividade."* (*Direito Municipal Brasileiro.* São Paulo: RT, 3ª ed.. p. 870) (g.n.).

Não se deve olvidar que o mencionado projeto de lei, irá gerar despesas públicas e outros encargos ao Poder Executivo, para o fiel cumprimento do programa e ações determinadas por ele, tais como gastos com estrutura, pessoal, publicidade, etc.

Portanto, em que pese o elevado propósito do louvável projeto apresentado por esta nobre Casa de Leis, concluí-se que somente o Poder Executivo pode decidir acerca da conveniência e oportunidade do encaminhamento de projetos que tratem da condução dos negócios públicos locais, de matéria administrativa (ato de administração) e/ou matérias que causem aumento de despesas a serem custeadas pela Municipalidade, a fim de se evitar o desequilíbrio nas contas públicas e não ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além do mais, trata-se de projeto de lei autorizativo, esta afirmação é evidenciada no artigo 1º do referido Projeto, pois este dispõe que *"Fica o município de Mococa autorizado a implementar o "Disk Verde" [...]"*, de modo que caberá ao Chefe do Poder Executivo regulamentará a presente lei, havendo, neste caso, vício de iniciativa.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva, foi enfático ao dispor sobre a inconstitucionalidade de leis geradas por proposições autorizativas:

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

Em consonância com este julgado:

> *"Ementa: Representação por inconstitucionalidade. Lei estadual, de iniciativa do Poder Legislativo que autoriza o Poder Executivo a criar Fundação assistencial. Lei nº 174, de 8.12.1977, do Estado o Rio de Janeiro. A teor do art. 81, V da Constituição Federal, compete, privativamente, ao Presidente da República dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal, norma esta que, guardando vinculação ao princípio da independência e harmonia dos poderes, é aplicável aos Estados, por força do art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, letra "c", da mesma Constituição. Fere a lei nº174/1977, também, o art. 57, I e II da Lei Maior, porque, da disciplina nela definida, resulta a previsão e despesa pública e criação de empregos no âmbito da Administração Indireta, sem a iniciativa do Governador. Dizendo o art. 57 referido com o processo legislativo, aplica-se aos Estados o art. 13, III, da Constituição. Não afasta, na espécie, o vício de inconstitucionalidade da Lei nº 174/1977 a circunstância de se conter, em seu art. 1º, autorização ao poder Executivo para criar a Fundação, porque, de outras disposições do diploma, decorre ao Governador o dever de adotar providencias, em prazo estipulado, que o vinculam, por fim, ao procedimento próprio de criação da entidade, com inafastável despesa pública, à margem de sua iniciativa. O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legitima iniciativa. Precedente, neste particular, do STF, na Representação nº 686-GB. Representação procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 174 de 8.12.1974, do Estado do Rio de Janeiro."* (STF, Tribunal Pleno, Representação nº 993-9 – RJ, Relator: Neri da Silveira) (g.n.).

Resta evidenciado que a jurisprudência pátria não reconhece a constitucionalidade de uma lei gerada por "proposição autorizativa", quando tal manobra importar violação ao postulado da separação dos poderes. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

Assim, pelo exposto, de acordo com a jurisprudência colacionada do Supremo Tribunal Federal, os projetos de leis autorizativos de iniciativa da Edilidade são eivados pelo vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva), em decorrência da violação do princípio da separação dos Poderes (art. 2°, da CR/88).

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, apesar de o projeto de lei em comento estar materialmente adequado à Lei Orgânica municipal e à Constituição Federal, ele se mostra eivado por vício de iniciativa, uma vez que o projeto, de autoria de membro do Poder Legislativo, consiste em projeto de lei autorizativo e trata de matéria de cunho administrativo, violando, portanto, o princípio da separação dos poderes, conforme a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

É o parecer!

P.J.R.S. H.B.G.

CENTRO DE ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CEAP

André Palmeira Alves
OAB/SP 187.165 – E
Carla Costa Lanciano
OAB/SP 257.315 Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Anhanguera - Luiz Flávio Gomes – LFG/SP
Cristiane Zangirolamo Fidelis
OAB/SP 235.500 Pós-graduada em Direito Administrativo pela PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabiana Nader Cobra Ribeiro
OAB/SP 181.098
Felipe Clasen Diogo
OAB/SP 179.278-E
Flávia Cristina Rodrigues e Rodrigues
OAB/SP 235.544 Pós-graduada em Direito Empresarial pela EPD – Escola Paulista de Direito.
Glaucilaine Fernanda Clara Pereira
OAB/MG 134.140
Joaquim Fonseca
OAB/SP 314.215 Pós-graduando em Direito Constitucional no Complexo Educacional Damásio de Jesus; Contador CRC/SP 124.373
Marlon Fábio Naves de Souza
OAB/PR 57.063
Paola Sorbile Caputo
OAB/SP 238.204 Pós-graduada em Direito Administrativo pela PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Pedro Jose Rocha e Silva
OAB/SP 178.612 – E
Samir Morais Nader
OAB/SP 240.186
Soraya Mendes
OAB/SP 259.493.
ORIENTADORES:
Heidi Biedermann Galindo
OAB/SP 183.562 Pós-graduada em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela UNP.
Jairo Bessa de Souza
OAB/SP 44.649 Pós-graduado (nível mestrado) em Direito Constitucional pela PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Kelly Eguchi Priori
OAB/PR 39.752 Pós-graduada em Direito Tributário pela Unicuritiba
Márcio de Paula Antunes
OAB/SP 180.044
Nazinho Silva Sant' Ana
CRC1SP. 165.132-O/0 Professor de Graduação e Pós Graduação Grupo IUNI (Uninorte); Graduado em Ciências Contábeis; Pós Graduado em Contabilidade, Auditoria; MBA em Controladoria, Auditoria e Tributos; Mestrando em Ciências Políticas (Iuperj); Consultor do Tribunal de Contas do Estado do Acre
Pollyane de Almeida Santos
OAB/MG 85.377 Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade Newton Paiva/MG.
Ricardo Victalino de Oliveira
OAB/SP 251.443 Doutorando em Direito do Estado pela USP, Mestre em Direito do Estado pela USP, Especialista em Direito Público pela EPD, Professor de Direito Constitucional e Direito Administrativo.
COLABORADOR:
André Rovegno
Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP; Doutor em Direito do Estado pela USP.

Assunto: Enc: Projeto de lei 031/2012

De: Deise Trilho (deisecamaramococa@yahoo.com.br)

Para: orientacao@ndj.com.br; ndj@ndj.com.br;

Data: Segunda-feira, 23 de Abril de 2012 10:33

À
NDJ

A pedido do vereador Francisco Sales Gabriel Fernandes, relator na comissão de constituição, justiça e redação solicito parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº031/2012.

Atenciosamente

Adilson Guisso
Presidente

EDITORA NDU LTDA.

CONSULTA/2649/2012/MO

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA – SP
At.: Sr. Adilson Guisso

Administração Pública Municipal – Projeto de lei – Lei autorizativa – Iniciativa parlamentar – Autorização para instalação do "disk verde" – Vício de iniciativa – Inconstitucionalidade – Posicionamento doutrinário e jurisprudencial – Observações pertinentes.

"A pedido do vereador Francisco Sales Gabriel Fernandes, relator na comissão de constituição, justiça e redação solicito parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 031/2012, que dispõe sobre a criação do 'Disk Verde' no âmbito do Município de Mococa e adota outras providências".

Em resposta objetiva ao que nos foi efetivamente indagado, temos que:

Anote-se, inicialmente, que as leis autorizativas não são impositivas, mas, sim, outorgam uma faculdade aos agentes políticos ou públicos competentes. Em outras palavras, uma das características, senão a principal, das leis autorizadoras é a faculdade de o destinatário da autorização legislativa praticar ou não o ato. Vale dizer que, por motivos de oportunidade e conveniência administrativa, o Chefe do Poder Executivo pode ou não conceder o objeto de determinada autorização legislativa.

É pertinente dizer, portanto, que, se o destinatário da autorização legislativa, em face das competências que lhe são atribuídas, é o Executivo, ***só o prefeito pode desencadear o processo legislativo***, razão pela qual a iniciativa parlamentar caracterizaria, a nosso ver, usurpação de competência.

Frise-se que, comumente, os integrantes do Poder Legislativo, tentando contornar a competência legislativa privativa e/ou reservada, desencadeiam o processo legislativo das denominadas "Leis Autorizativas" ou "Leis Autorizadoras", assim entendidas aquelas que visam autorizar o Chefe do Poder Executivo a regulamentar matéria e/ou assunto que lhe está reservado pela legislação constitucional e/ou organizacional, o que é descabido.

Assim, não há fundamento constitucional nem jurídico que ampare essa "prática". O Chefe do Poder Executivo não precisa ser autorizado a tomar uma providência da qual é o único titular.

Para corroborar o exposto, destacamos as palavras de José Afonso da Silva:

"A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo. A iniciativa legislativa parlamentar de Lei Autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio" (cf. in *Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 333).

R. Cons. Ciseiro Lima, 340 - 4º e 5º andar - 01060-905 - São Paulo/SP - tel.: (11) 3225-7000 e DDG: 0800 775 7000
fax: (11) 3225-7001 - e-mails: ndj@ndj.com.br vendas@ndj.com.br contabil@ndj.com.br - Internet: www.ndj.com.br

Nesse sentido, aliás, entende o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Nem se alegue que, tratando-se de lei autorizativa, o vício estaria superado. Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou. Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar sua autorização, ensina: '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' (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262)" (ADIn. nº 0186172-07.2010.8.26.0000).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.828, de 08 de março de 2010, do Município de Catanduva, que 'autoriza o poder executivo a implementar no município de Catanduva o 'disque doações' e dá outras providências'. As denominadas leis 'autorizativas' com origem em iniciativa parlamentar e que versam sobre matéria relacionada à administração dos serviços públicos, como no caso, são inconstitucionais porque atentam contra a reserva da iniciativa legislativa atribuída ao Chefe do Executivo sobre a matéria e interfere na direção da administração (CE, art. 47, II); atentam contra a repartição dos poderes (CE, art. 5º) e, ainda, se importam em despesas sem previsão orçamentária, ofendem a norma do art. 25 da CE, todos esses preceitos de observância obrigatória pelos municípios (CE, art. 144. Ação procedente)" (ADIn. nº 990.10.138098-6).

"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 é 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 vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes" (ADIn. nº 0.142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, j . 15/8/07).

Portanto, a nosso ver, analisando a proposição em destaque, tem-se que o projeto de lei autorizativa não pode avançar no processo legislativo dessa edilidade, por força de vício de inconstitucionalidade *formal subjetivo*, pois invadem claramente a seara da Administração Pública, de alçada exclusiva do Chefe do Executivo local, já que a organização e a gestão dos serviços de utilidade pública são funções administrativas típicas, portanto, de competência do Poder Executivo, conforme mandamento constitucional insculpido na al. *b* do inc. II do art. 61 da Constituição Federal de 1988, sendo, descabido o Legislativo conceder qualquer tipo de autorização.

EDITORA NDJ LTDA.

Essas são, por fim, as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 26 de abril de 2012.

Elaboração:

Márcio André de Oliveira
OAB/SP 173.788

Aprovação da Diretoria NDJ

Angelo Iadocico
Superintendente

R. Conde Crispiniano, 374 - 4º e 5º andar - 01037-908 - São Paulo/SP - tel.: (11) 3226-7000 e DDG: 0800 775 7000
fax: (11) 3226-7001 - e-mails: ndj@ndj.com.br; vendas@ndj.com.br; contratos@ndj.com.br - Internet: www.ndj.com.br

Assunto: Projeto de lei 031/2012

De: Deise Trilho (deisecamaramococa@yahoo.com.br)

Para: associado@ibam.org.br;

Data: Sexta-feira, 20 de Abril de 2012 14:13

Parecer Jurídico
Inciado em 20/04/2012 14:14 por ADILSON GUISSO, PRESIDENTE
Em atendimento
Anexar informação complementar »