



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0306/23.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que autoriza o Poder Executivo a criar “Cadastro Municipal de Agressores de Mulheres”.

Nos termos da propositura, o cadastro municipal será de consulta pública, e as Secretarias Municipais de Saúde e Diretos Humanos poderão disponibilizar publicamente esse cadastro para ser acessado pelas mulheres como forma de prevenção de futuras agressões.

Apesar de meritório, o projeto não tem como seguir em tramitação, por versar sobre ato concreto de administração, invadindo, assim, a esfera de competência do Poder Executivo.

É cediço que incumbem ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e dos serviços públicos municipais, na medida em que é o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, que terá melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o seu custeio, estabelecendo as ações a serem tomadas.

Assim, para se desincumbir de tal função, o Poder Executivo deve estar resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV), bem como iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função



normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24 – grifos acrescentados)

No caso, o projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, o que caracteriza interferência indevida no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride 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.” (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello)

Ademais, apenas a título ilustrativo, destacamos arestos julgando inconstitucionais, por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.208, DE 26 DE SETEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP, QUE 'AUTORIZA O EXECUTIVO A DISPOR SOBRE A criação de cadastro único dos imóveis afetados pelas enchentes' - AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF - INICIATIVA



ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE - LEI QUE DISCIPLINA TEMA RELACIONADO AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, INSTITUINDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO - TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF - TEMA Nº 917 - ARE 878.911/RJ - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISO XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - AÇÃO PROCEDENTE.”

(ADI 2040360-45.2020.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 26/09/2019 – grifos acrescentados)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 1º, CAPUT, E PARÁGRAFO ÚNICO; ARTIGO 2º, §1º; ARTIGO 3º, CAPUT, INCISOS I E II E PARÁGRAFO ÚNICO, E ARTIGO 4º, CAPUT, E §§1º E 2º, DA LEI Nº 3.744, DE 29 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE TIETÊ/SP, A QUAL INSTITUI O PROGRAMA DE 'CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE E MEDULA ÓSSEA' - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE, AO PRETEXTO DE INSTITUIR CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES, INSTITUI DIRETRIZES E OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO, INGRESSANDO EM MATÉRIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO MUNICIPAL - TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF - TEMA Nº 917 - ARE 878.911/RJ - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PREVISÃO NORMATIVA DO ARTIGO 4º QUE, ADEMAIS, MACULA O PRINCÍPIO DA IGUALDADE - CRIAÇÃO DE PRIVILÉGIO (RECEBIMENTO PRIORITÁRIO DE VACINAS NO SISTEMA PÚBLICO MUNICIPAL DE SAÚDE) QUE NÃO SE ASSENTA EM PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS - INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO, ADEMAIS, DOS DEMAIS DISPOSITIVOS DA LEI, EIS QUE DEPENDENTES DAQUELES IMPUGNADOS - PRETENSÃO PROCEDENTE.”

(ADI 2278616-10.2019.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 29/10/2019 – grifos acrescentados)



Por outro lado, a proposta veicula norma autorizativa imprópria, que acarreta inafastável vício de inconstitucionalidade, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

“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.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, **porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir**, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.”

(extraído da página, <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17 – negritos acrescentados)

Nesse sentido, consolidou-se a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme julgados abaixo reproduzidos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 2.717, DE 20 DE AGOSTO DE 2019, QUE ‘DISPÕE SOBRE O RECEBIMENTO DE RECEITAS E TRIBUTOS PELO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM, POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO’ - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUIU NOVAS OPÇÕES PARA A EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO NA MODALIDADE PAGAMENTO, ALÉM DAQUELAS JÁ PREVISTAS NO ARTIGO 162 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL - COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA - ...



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.717, DE 20 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM - PRINCÍPIO DA CAUSA PETENDI ABERTA - **LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AO ARTIGO 5º DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO EX TUNC, RESSALVADOS OS PAGAMENTOS FEITOS ATÉ O PRESENTE JULGAMENTO. 'Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar atribuições que lhes são comuns e tampouco impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública'.**

(ADI nº 2238559-47.2019.8.26.000, j. 04/03/20 – negritos acrescentados)

“Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que ‘tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências’.

...

(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: **Lei autorizativa ou de delegação que não encontra 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 dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".

(ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18 – negritos acrescentados)

Cumpra observar, ademais, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado no princípio da separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.



Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento do projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em