



PI0058-21

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0058/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Jair Tatto, que dispõe sobre a Criação do Cadastro Municipal de Voluntários para atenção aos idosos de baixa renda e instituições sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de prevenção e qualidade de vida na Terceira idade.

A proposta além de autorizar a criação do cadastro de voluntários de atenção aos idosos de baixa renda e instituições sem fins lucrativos, objetiva disponibilizar o cadastro à sociedade em geral através da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, à qual caberá ainda promover a qualificação dos respectivos voluntários.

Ademais, estabelece que o Poder Público poderá realizar Parceria Público Privada (PPP) com instituições de ensino superior e Empresas privadas que garantirão apoio técnico e financeiro para a qualificação dos cuidadores voluntários.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

A Lei Orgânica do Município estabelece competir privativamente ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV). O projeto em apreço cria diversas atribuições ao Poder Executivo, interferindo na organização administrativa do Município e, por consequência, invadindo competência que só cabe ao Poder Executivo.

Conforme se observa, a proposta invade seara típica do Chefe do Poder Executivo ao atribuir à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social a função de realizar o cadastramento dos voluntários e sua respectiva qualificação, a competência para firmar convênios e a definição de seus critérios de atuação.

Ademais, impõe diversos atos concretos, não prescrevendo norma genérica e abstrata compatível com a função legislativa. Dessa forma, portanto, afronta ao princípio da separação dos poderes (CF/88, art. 2º) e incide em vício de iniciativa que sequer pode ser sanado pela sanção do Executivo, vejamos:

“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder



PI0058-21

Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF". [ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] = ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011.

Portanto, compete ao Sr. Prefeito a função de administrador do Município, nos termos do art. 69, inciso II, da Lei Orgânica Municipal, cujo desempenho das funções executivas independe de qualquer autorização da Câmara, razão pela qual se revela incabível a prévia manifestação legislativa para cadastramento, treinamento e celebração de parceria, porquanto se destinam a reger atos ordinários de gestão, caracterizados pela discricionariedade e conveniência para melhor atender ao interesse público.

Ademais, por caracterizar uma nova atividade a ser desenvolvida pelos órgãos administrativos municipais, a proposta, nos termos como apresentada, demandaria o deslocamento de servidores públicos para a realização das atividades, sendo que compete exclusivamente à Chefia do Poder Executivo aferir quais órgãos ou servidores poderá disponibilizar para tais ou quais atividades, dada sua qualidade de administrador municipal, nos termos dos arts. 37, § 2º, inciso III e 69, inciso II, ambos da Carta Local.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, como se verifica a título ilustrativo em Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade de lei municipal de origem parlamentar que instituiu política municipal de assistência aos idosos, com fornecimento de cursos gratuitos de formação de cuidadores:

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 6144/14, do Município de Ourinhos, de iniciativa do Poder Legislativo, a dispor sobre a "política municipal de assistência aos idosos"; determinando ao Executivo o fornecimento de cursos gratuitos de formação de cuidadores, recenseamento de idosos do Município, criação de central de informações e atendimento e outras providências administrativas dessa ordem – Diretrizes de caráter nitidamente administrativo, a forma de administrar a Comuna toca privativamente ao Chefe do Poder Executivo – Não se achando obrigado a cumprir o que paralelamente, a respeito, haja por bem a Câmara Municipal determinar - Vício de iniciativa, lei vetada com rejeição do veto pela Câmara - ADIN procedente, nos termos do parecer da Procuradoria Geral do Estado, para decretar a inconstitucionalidade do diploma legal em exame. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2008533-



PI0058-21

89.2015.8.26.0000; Relator (a): Luiz Ambra; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/04/2015; Data de Registro: 25/05/2015)

Por outro lado, o art. 3º do projeto autoriza a celebração de parcerias do Poder Público Municipal com instituições de Ensino Superior e Empresas Privadas. Como é sabido, o contrato administrativo em sentido amplo denominado “convênio público” possui a seguinte definição, segundo o ilustre administrativista Marçal Justen Filho, é a *avença em que dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, comprometem-se a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo.* (In, Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva. 3ª edição, 2008 p. 327).

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal já deixou assentado em inúmeros julgados, a ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes ante a prévia autorização legislativa para celebração de convênios, nesses termos:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, da C.F.). (ADI nº 342/PR. Relator Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno. DJ 06/02/2003).”

Todavia, os convênios firmados pelo Executivo não ficam imunes à manifestação do Poder Legislativo, cuja atuação será realizada “a posteriori”, a par de sua função fiscalizadora, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, nos termos do art. 48, inciso VI, da Carta Local.

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0058-21

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, grifamos)

Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado no precedente a seguir reproduzido:

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".

(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. (ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18)



PI0058-21

Cumpra observar ainda, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do 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, presente o vício de iniciativa, somos **PELA ILEGALIDADE**. Sem prejuízo do prosseguimento deste 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