



PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei n. 11/2.021-L

Trata-se de projeto de lei de autoria parlamentar que autoriza o Poder Executivo a realizar campanhas de incentivo à vacinação.

Em que pese louvável e digno de aplausos a intenção do projeto, há vício de iniciativa. Explique-se.

O artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo atribui ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da Administração Pública e, em consequência, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Tais normas, nos termos do art. 144 da Constituição Paulista, são de observância obrigatória pelos Municípios¹.

Lembre-se, ainda, que a iniciativa privativa de leis por parte do Presidente da República está prevista no artigo 61, § 1º, da Constituição da República. Nada obstante, apesar de a Constituição retratar essas situações como de iniciativa privativa do Presidente da República, por força do princípio da simetria, tal prerrogativa se estende aos Chefes do Poder Executivo das outras unidades federativas².

Nesse passo, a violação à regra constitucional do processo legislativo representa afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo), não importando o fato de a lei ser denominada “autorizativa” (porém, frise-se, não solicitada por quem de direito), e não haver, em tese, obrigação de cumprimento, posto não existir sanção³.

De mais a mais, a lei, de iniciativa parlamentar, deve conter comando impositivo a quem se destina, não se podendo aceitar simplesmente que se edite leis “autorizativas”, facultando ao Poder Executivo realizar aquilo que já lhe compete constitucionalmente fazer, como se tratasse de “sugestão” ou “auxílio” na forma de administração municipal. O auxílio do vereador ao Poder Executivo, na implantação de políticas públicas, pode se dar pelas denominadas “indicações”, previsto no Regimento Interno, por meio das quais o nobre edil pode solidificar sua representatividade, dentro do Estado Democrático de Direito, inserindo propostas que correspondam aos anseios dos munícipes⁴.

¹ TJ-SP, ADI n. 019072966.2012.8.26.0000.

² STF, Recurso Extraordinário n. 806.418/SP.

³ TJ-SP, ADI n. 019072966.2012.8.26.0000.

⁴ *Ibidem*.



Câmara Municipal da Estância Turística de Barra Bonita - SP

Pelo exposto, a inconstitucionalidade decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144).

Sem prejuízo de entendimento contrário, é o parecer.

Barra Bonita, em 26 de abril de 2.021.

Rafael Verolez

Consultor Jurídico

OAB/SP 322.021



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

46

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.231228-7, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente PREFEITO DO MUNICIPIO DE SUZANO sendo recorrido PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE SUZANO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores VIANA SANTOS (Presidente), MARCO CÉSAR MÜLLER VALENTE, MUNHOZ SOARES, BARRETO FONSECA, LAERTE SAMPAIO, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, BORIS KAUFFMANN, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, MAURÍCIO VIDIGAL, GUERRIERI REZENDE, RIBEIRO DOS SANTOS, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN e SAMUEL JÚNIOR.

São Paulo, 13 de outubro de 2010.

VIANA SANTOS
Presidente

BORIS KAUFFMANN
Relator



**PODER JUDICIÁRIO
SÃO PAULO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade 994.09.231228-7
Requerente Prefeito do Município de Suzano
Requerido Presidente da Câmara Municipal de Suzano
Objeto Lei Municipal 4.312, de 27/08/2009

VOTO 18.496

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizativa para o Poder Executivo desenvolver campanha, sem adequada previsão dos recursos disponíveis para atender as despesas que ela provoca. Lei autorizativa que se submete ao controle de sua constitucionalidade, posto que impõe determinado comportamento à administração. Vício de iniciativa existente por envolver matéria de administração. Ação procedente.

1. Apoiando-se no art. 90, II, da Constituição do Estado de São Paulo, o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO ajuizou a presente ação buscando a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 4.312, de 27 de agosto de 2009, daquele Município, que *"Autoriza o Poder Executivo desenvolver campanhas de conscientização nas pistas de caminhada em parques, centros esportivos, próprios municipais, quadras de escola da rede pública, e dá outras providências"*, diploma de iniciativa de vereador, vetada pelo autor e com veto derrubado pelo legislativo municipal, que o promulgou.

Sustenta, em apertada síntese, vício de iniciativa por envolver matéria que diz respeito à administração do município, formulando pedido de medida cautelar suspensiva da vigência e eficácia do diploma apontado (fls. 2/11).

Concedida a cautelar reclamada (fls. 26), vieram informações do Presidente da Câmara Municipal de Suzano (fls. 35/36). Citada a Fazenda Pública do Estado, na pessoa do Procurador-Geral do Estado (fls. 32), manifestou seu desinteresse na defesa do ato (fls. 68/70), opinando a Procuradoria Geral de Justiça pela procedência do pedido (fls. 73/79).

2. O apontado diploma municipal tem o seguinte teor:

LEI Nº 4.312/09

Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desenvolver campanhas de conscientização nas pistas de caminhada em parques, centros esportivos, próprios municipais esportivos, quadras das escolas da rede pública, e dá outras providências.

Projeto de Lei nº 062-09/10
Autoria: Ver. Arnaldo Marin Júnior

VER. ISRAEL SAMPAIO DE LACERDA FILHO, Presidente da Câmara Municipal de Suzano, no uso de suas atribuições legais e conforme o disposto no artigo 45, § 5º da Lei Orgânica do Município;

Faz saber que a Câmara Municipal de Suzano aprova e ele promulga a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desenvolver campanhas de conscientização nas pistas de caminhada em parques, centros esportivos, próprios municipais esportivos, quadras das escolas da rede pública, placas com orientações sobre os cuidados que devem ser tomados quando da prática de atividades que exijam esforço físico.

Art. 2º. As placas mencionadas no artigo 1º desta Lei



deverão ser afixadas em local de fácil visualização e, dentro da possibilidade com figuras ilustrativas.

Art. 3º. As placas deverão expressar mensagens que conscientizem os praticantes de atividades que exijam esforço físico para os cuidados que devem observar.

Parágrafo único. Podem ser utilizadas, entre outras que se façam necessárias as seguintes frases:

"Antes de praticar atividade física, lembre-se que deve estar alimentado corretamente"

"Não abuse do sol. Pratique atividade física nos horários que o calor não esteja tão forte"

"Beba bastante líquido"

"Respeite os seus próprios limites. Não cometa excessos ao praticar atividade física"

"Faça alongamento antes de praticar qualquer atividade física"

"Caminhe em ritmo moderado e fique atento às frequências respiratórias e cardíacas"

"Fala periodicamente avaliação médica de suas condições físicas"

"Consulte um médico sempre que tiver dúvidas sobre a prática de atividades físicas"

Art. 4º. O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias de sua publicação.

Art. 5º. As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrario.

Sala da Presidência da Câmara Municipal de Suzano, em 27 de agosto de 2009.

VERADOR ISRAEL SAMPAIO DE LACERDA FILHO
Presidente

O primeiro aspecto a merecer exame é saber se a lei que apenas autoriza o Poder Executivo a adotar determinado comportamento se sujeita ao controle de sua constitucionalidade, pois argumenta-se que ela nada impõe.



89

O c. Supremo Tribunal Federal já enfrentou essa questão, na Representação 939-9-RJ, relator o Min. Néri da Silveira, publicada na Revista Trimestral de Jurisprudência 39/619:

"De observar, outrossim, que o fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa. Em tal sentido, decidiu esta Corte, na Representação n. 686-GB, a 06.10.1966, havendo o ilustre Ministro Evandro Lins, relator, asseverado: 'O fato da Lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica da inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz (...)'"

SÉRGIO RESENDE DE BARROS orienta-se no mesmo sentido:

"Insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. (...) 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 ...'".¹

Destarte, a chamada "lei autorizativa" submete-se ao controle concentrado de constitucionalidade em razão da iniciativa, como já decidiu, em várias oportunidades, este Órgão Especial².

O diploma em exame, aliás, deixa clara a imposição. Em seu art. 1º autoriza o Poder Executivo Municipal a adotar

¹ In "Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino", Bauru, n. 29, ago/nov 2000, pp. 259-267.

² ADI 994.09.223993-1, rel. Des. Artur Marques, julg. 19/05/2010, v.u.; ADI 164.819.0/5-00, rel. Des. A. C. Mathias Coltro, julg. 22/10/2008, v.u.; ADI 151.373.0/90-00, rel. Des. Mário Devienne Ferraz, julg. 09/04/200-8, v.u.

determinadas providências, mas em seu art. 4º impõe ao Poder Executivo a regulamentação da Lei no prazo de 90 (noventa) dias, revelando, assim, a real natureza da norma.

Dois aspectos conduzem ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 4.312/2009: o vício de iniciativa e a ausência de indicação dos recursos disponíveis para atender as despesas que ela acarreta.

O art. 24, que cuida da iniciativa do processo legislativo, estabelece, em seu § 2º, competida exclusivamente ao Governador do Estado quando disponham sobre a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o art. 47, XIX, isto é, que digam respeito à organização e funcionamento da administração pública, dispositivos aplicáveis aos municípios por força do art. 144.

Ora, ao impor o desenvolvimento de uma campanha, com afixação de avisos sobre os cuidados a serem adotados por aqueles que praticam atividades exigentes de esforço físico, o diploma cuidou da administração municipal, o que o vicia, posto que a iniciativa era exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Mas, não é só. Estabelece o art. 25 da Constituição Bandeirante que *"Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos"*.

Não basta, para superar essa vedação, a alusão às dotações orçamentárias próprias, como fez o diploma; necessária a indicação em qual rubrica do orçamento encontram-se os recursos destinados a atender as despesas com a confecção das placas de orientação.

Como se vê, a apontada Lei violou o art. 24, § 2º, c.c. art. 47, XIX, bem como o art. 25, ambos combinados com o art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

3. Julga-se procedente a pretensão declaratória.



BORIS KAUFFMANN

Relator