

PARECER 185/2019

Parecer ao Projeto de Lei n.º 045-L, de 16 de abril de 2019, de autoria do Vereador Rafael Marreiro de Godoy que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a locar e manter imóvel residencial no Município de Barretos/SP, destinado à implementação do Programa “Casa Acolhedora”, que prestará atendimento aos familiares de pacientes e aos portadores de câncer que estejam em tratamento no “Hospital do Câncer de Barretos”, e dá outras providências”.

Trata-se de Projeto de Lei promovido pelo Nobre Parlamentar Rafael Marreiro de Godoy que pretende autorizar o Poder Executivo a locar e manter imóvel residencial no Município de Barretos/SP, destinado à implementação do Programa “Casa Acolhedora”, que prestará atendimento aos familiares de pacientes e aos portadores de câncer que estejam em tratamento no “Hospital do Câncer de Barretos”.

É o relatório.

No que tange à matéria, o projeto em comento é compatível com a Carta Constitucional. Isso porque trata de assunto de interesse local (locação de imóvel), estando em conformidade, pois, com o art. 30, I, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local.

Em relação à constitucionalidade formal (iniciativa), contudo, o projeto afronta o texto constitucional.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao chefe do Executivo os atos de gestão administrativa. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

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;

[...]

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Valendo-se, então, desses comandos, a Lei Orgânica do Município da Estância Turística de São Roque determina que as leis que versam sobre organização administrativa são de iniciativa exclusiva do Prefeito, nos moldes do art. 86:

Art. 86 Compete, privativamente, ao Prefeito:

[...]

IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

[...]

VII - **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal**, na forma da lei;

[...]

XI - expedir atos próprios da atividade administrativa; (g.n.)

No caso em tela, norma de iniciativa do Poder Legislativo, ao autorizar a locação de imóvel pelo Executivo, dispõe sobre a gestão administrativa, ato típico do Executivo. Em situação análoga, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já declarou a inconstitucionalidade de projeto de lei, como se observa da ementa e trechos do julgado abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Sorocaba. Lei nº 10.750, de 06.03.14 impondo a prévia avaliação e autorização legislativa para contratos de locação de imóveis pela Administração Municipal. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Ato típico de gestão administrativa caracterizado pela discricionariedade. Ingerência na organização administrativa. Ocorrência. Afronta aos arts. 5º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2081190-63.2014.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/09/2014; Data de Registro: 20/09/2014. (g.n.)

Além disso, os dispositivos que tratam de autorização ao Poder Executivo desvirtuam o caráter normativo impositivo das leis. Márcio Silva Fernandes bem explica essa questão, em estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados:

Além disso, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela

introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direito e deveres a que todos devemos respeito. [REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.]

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização e projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição. (Negritou-se. Demais destaques do original.)

O Tribunal de Justiça de São Paulo também já se manifestou pela inconstitucionalidade de lei autorizativa, por entender haver usurpação de competência do Poder Executivo, posto que se o Legislativo tem o poder de autorizar, também teria o poder de proibir:

TJ-SP. ADIN nº 0.142.519-0/5-00

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 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 de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.** (g.n.)

Ainda, interessante colacionar parecer exarado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo acerca de projetos de lei parlamentares que autorizam o Poder Executivo a formalizar termos de cooperação ou congêneres:

MP/SP - Processo nº 2059810-47.2014.8.26.0000

É de atribuição exclusiva do Poder Executivo a celebração de convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias, nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da Administração.

O Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Cabe ainda ressaltar que não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Em outras palavras, se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por ato do Legislativo,

configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes.

Celebrar convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias ou criar programas em benefício dos cidadãos – precisamente o que se verifica na hipótese em exame – é **matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do chefe do Executivo.**

E mais: ainda que fosse o ato normativo oriundo de iniciativa do chefe do Executivo, seria inconstitucional.

A razão é simples: o **Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na esfera de sua competência constitucional.** Se ele encaminha projeto de lei para tal escopo, isso configura hipótese de **delegação inversa de poderes**, vedada pelo art. 5º, § 1º, da Constituição Paulista.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema. (Destques do original.)

De todo o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei em comento, por ofender o Princípio da Separação dos Poderes, haja vista que a gestão administrativa compete privativamente ao Prefeito, e por se tratar de proposta autorizativa.

Logo, temos que o presente Projeto de Lei apresenta vício de iniciativa (formal) que, mesmo aprovado, carregará consigo a inconstitucionalidade. Independente do parecer em questão, o projeto deve ser encaminhado para Comissão de “Constituição, Justiça e Redação” e “Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo”.

Não obstante o entendimento dessa consultoria, em relação ao mérito, fica a aprovação do presente Projeto de Lei adstrita a conveniência e oportunidade dos Nobres Edis, que por maioria simples em única discussão devem dar o destino deste projeto.

É o parecer.

São Roque, 5 de setembro de 2019

**YAN SOARES DE SAMPAIO
NASCIMENTO**
Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER
Assessora Jurídica