



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700**

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

Processo n.º 986 – PROJETO DE LEI no. 121/2018.

NOTA TÉCNICA DO DEPARTAMENTO JURÍDICO.

Assunto: Projeto de lei - Proibição de utilização de animais em atividades de segurança - **Vício de iniciativa.**

Questão: PL 121/2018 - Autoria do Vereador Athur Machado Spíndola.

Fundamentação legal: - *Constituição Federal, art. 30, I; - Lei Orgânica do Município de Indaiatuba, art. 47, II, "d" e "e".*

Agora, da competência.

Sob a perspectiva da competência legislativa, o projeto guarda conformidade com a constituição. Isso porque envolve medida de interesse local, matéria de competência do Município, nos moldes do art. 30, I, da Constituição da República:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Agora, quando à iniciativa.

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 administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700**

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

1109
97

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 de Indaiatuba determina que as leis que versam sobre organização administrativa e serviços públicos ou que criam atribuições ao Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do prefeito, nos moldes do art. 47, II, "d" e "e":

Art. 47 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d - organização administrativa, serviços públicos, e pessoal da administração;

e - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700**

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

No caso em tela, norma de iniciativa do Poder Legislativo cria atribuições ao Poder Executivo, impondo uma série de obrigações quanto à fiscalização da atividade e à penalização daqueles que não cumprirem as regras nela previstas.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se manifestou pela inconstitucionalidade de projeto de lei semelhante, por vício de origem:

ADI. LM 7.474/2016 - GUARULHOS. "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 7.474, DE 19 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS E CRIOU O NÚCLEO DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES PORQUE AO PODER EXECUTIVO CABE A CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS, **BEM COMO OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO** - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA - AÇÃO PROCEDENTE." (ADI 21206976020168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Ferraz de Arruda - 05/10/2016 - Votação Unânime - Voto n° 35786). (Destacou-se.)

Demais disso, por tratar, em alguns dispositivos, de autorização, o projeto desvirtua o caráter normativo impositivo das leis. Márcio Silva Fernandes bem explica essa questão, em estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara do Deputados[1]:



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

*Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700*

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

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



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700**

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

RP 11
47

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 projetos 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. (Destacou-se.)



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700**

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP


Ainda, o TJ-SP tem precedente específico sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a formalizar convênios com o intuito de promover a proteção de animais:

ADI. LM 3.919/2016 - MIRASSOL. "Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei n° 3.919, de 24 de maio de 2016, do Município de Mirassol, de iniciativa parlamentar, que "autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio ou comodato com entidades de Proteção aos Animais do Município de Mirassol". Matéria Administrativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da separação de poderes. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente." (ADI 21206716220168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator França Carvalho - 26/10/2016 - Maioria de Votos - Voto n° 36763). (Destacou-se.)

Pelo exposto, conclui-se que, a iniciativa é exclusiva do prefeito. Diante disso, entende-se pela inconstitucionalidade do projeto.

[1] Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf

Camara Municipal, 30 de maio de 2018.


José Arnaldo Carotti
Diretor Jurídico