



Câmara Municipal de Jundiaí

São Paulo

LEI N.º , DE / /

ARQUIVADO

Processo n.º 24.028

## PROJETO DE LEI N.º 7.163

Autor: JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS

Ementa: Prevê confecção gratuita de próteses dentárias para idosos.

Arquive-se

*Alcântara*  
Diretor Legislativo  
12/11/97



**Câmara Municipal de Jundiaí**  
São Paulo

fls. 02  
proc. 24.028  
WM

Matéria: PL F.163	Comissões	Prazos:	Comissão	Relator
A Consultoria Jurídica. <i>Albuquerque</i> Diretora Legislativa 16/10/97	CJR. CEFO COSP COSHES	projetos vetos orçamentos contas aprazados	20 dias 10 dias 20 dias 15 dias 7 dias	7 dias - - - 3 dias
<b>QUORUM: M.S.</b>				

A CJR. <i>Albuquerque</i> Diretora Legislativa 21/10/97	Designo Relator o Vereador: <i>[Signature]</i> Presidente 21/10/97	<input type="checkbox"/> voto favorável <input checked="" type="checkbox"/> voto contrário <i>[Signature]</i> Relator 21/10/97
--	---	--

A _____  Diretora Legislativa / /	Designo Relator o Vereador: _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> voto favorável <input type="checkbox"/> voto contrário  Relator / /
--	---	--

A _____  Diretora Legislativa / /	Designo Relator o Vereador: _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> voto favorável <input type="checkbox"/> voto contrário  Relator / /
--	---	--

A _____  Diretora Legislativa / /	Designo Relator o Vereador: _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> voto favorável <input type="checkbox"/> voto contrário  Relator / /
--	---	--

A _____  Diretora Legislativa / /	Designo Relator o Vereador: _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> voto favorável <input type="checkbox"/> voto contrário  Relator / /
--	---	--

A _____  Diretora Legislativa / /	Designo Relator o Vereador: _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> voto favorável <input type="checkbox"/> voto contrário  Relator / /
--	---	--

--	--	--



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

fls. 03  
proc. 24.028  
@m

CÂMARA MUNICIPAL  
DE JUNDIAÍ

PUBLICAÇÃO Rubrica  
24/10/97

024028 OUT 97 15 3 5 27

PP 226/97

PROJETO DE LEI GERAL

Apresentado. Encaminhe-se à CJ e a:  
CJR - CEFO - COSP - COSHBS  
*Presidente*  
22/10/97

ARQUIVADO nos termos do  
art. 139, § 2º, "f", do  
RT.  
*Presidente*  
PRESIDENTE  
11.11.97

**PROJETO DE LEI 7.163 .**  
(do Vereador JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS)  
Prevê confecção gratuita de próteses dentárias para idosos.

Art. 1º A Prefeitura Municipal proverá confecção de prótese dentária e sua cessão gratuita ao idoso de baixa renda.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, considera-se:

- a) idoso: quem comprove idade mínima de 65 anos;
- b) baixa renda: aquela assim fixada pela Prefeitura Municipal.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

**Justificativa**

Amparar idosos carentes de recursos financeiros necessitados de prótese dentária - este o objetivo deste Vereador na presente proposição, a propósito da qual espera-se o favorável juízo do Plenário deste Legislativo.

Sala das sessões, 15.10.97

*José Carlos Ferreira Dias*  
JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS

\*

AZ



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 4.248**

**PROJETO DE LEI Nº 7.163**

**PROCESSO Nº 24.028**

De autoria do Vereador **JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS**, o presente projeto de lei prevê confecção gratuita de próteses dentárias para idosos.

A propositura encontra sua justificativa às fls.

3.

É o relatório.

**PRELIMINARMENTE**

Em caráter preliminar devemos destacar que o projeto não observa a melhor técnica legislativa. sobre o assunto juntamos em anexo análise desta Consultoria acerca da temática, consubstanciada no Parecer nº 4.256, que a final sugere à Diretoria Legislativa adoção das providências que especifica.

**PARECER:**

1. O projeto de lei ora em análise se nos afigura eivado dos vícios ilegalidade e conseqüente inconstitucionalidade.

**DA ILEGALIDADE**

2. Constitui atributo do Chefe do Executivo, em caráter exclusivo, tratar de propostas que versem sobre organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração, assim como da criação, estruturação e finalidades a serem perseguidas pelos órgãos da Administração Municipal - L.O.M., art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII. Como a presente proposição importa em atribuição ao Executivo, e resulta indiretamente em atribuição a órgão da Administração, e em sendo da lavra de membro da Câmara, este se imiscui em área de atribuição que lhe é defeso legislar. Representa mais um projeto que impõe obrigação ao Executivo, descaracterizado, portanto, da condição geral e abstrata que toda norma deve incorporar.

3. Também deve-se lembrar, por pertinente, que a matéria implica em aumento de despesa, o que é igualmente vedado para a iniciativa de vereador, nos termos do art. 49, I, da Carta de Jundiaí, em virtude de a temática ser afeta à privativa alçada do Alcaide (usurpada pelo Legislativo), violando, outrossim, o disposto no art. 50 do mesmo diploma legal, por não indicar os recursos que atenderão aos novos encargos.

4.

Eram as ilegalidades.

\*



(Parecer CJ Nº 4.348 -fls. 02)

### DA INCONSTITUCIONALIDADE

5. A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, que consubstanciam afronta ao princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes (art. 2º, C.F., art. 5º, C.E e art. 4º, L.O.M.), pela ingerência da Câmara em esfera de atuação própria do Prefeito.

6. Além da Comissão de Justiça e Redação, devem ser ouvidas as Comissões de Economia, Finanças e Orçamento, Obras e Serviços Públicos e de Saúde, Higiene e Bem-Estar Social.

7. **QUORUM:** maioria simples (art. 44, "caput", L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 17 de outubro de 1997

*Ronaldo Salles Vieira*  
Dr. RONALDO SALLES VIEIRA  
Assessor Jurídico

*João Jampaúlo Júnior*  
Dr. JOÃO JAMPAULO JÚNIOR -  
Consultor Jurídico

\*



**CONSULTORIA JURÍDICA**

**PARECER Nº 4.256**

**DA TÉCNICA LEGISLATIVA**

Há que se destacar que a técnica legislativa referendada pela melhor doutrina e jurisprudência impõe regras na elaboração do ato normativo, que deverão estar consoantes as normas regimentais, legais e formais, que se desobedecidas constituir-se-ão em vício de formalidade, e a construção legislativa, como parte do direito positivo que é, é essencialmente formal, equívocando a dizer, forma preestabelecida.

Uma das orientações quanto à forma de elaboração de atos normativos diz que na redação de projetos de lei a conclusão destes se dá com as cláusulas de vigência e de revogação, como quesitos obrigatórios, mesmo em se tratando de revogação específica ou geral<sup>1</sup>.

A cláusula de vigência, destina-se a informar sobre a entrada da lei em vigor, ou nos dizeres de Kildare Gonçalves Carvalho<sup>2</sup> "toda lei contém cláusula de vigência, pois ela é feita para vigor, vigorar, estar em vigor ou execução. A vigência, é assim, o tempo em que uma lei vigora" (destacamos).

Ante o ensinamento trazido a lume, temos que a indicação da data em que o ato irá vigor, implica na executoriedade, na obrigatoriedade e nos efeitos que a lei irá produzir, ou segundo o nosso Processo Legislativo Municipal<sup>3</sup> "A cláusula de vigência poderá ditar que o ato passará a vigor na data de sua publicação, numa data determinada, ou ainda indicará o lapso temporal até a sua efetiva entrada em vigor. Na falta de expressa disposição da data em que a lei entrará em vigor, deverá ser aplicado o disposto no artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), que preceitua: "Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada"(sic). Todavia, a regra da lei de Introdução ao Código Civil só encontra aplicabilidade nos municípios, se o ordenamento jurídico desses for omissivo quanto à matéria".

<sup>1</sup> O Processo Legislativo Municipal - João Jampaulo Júnior - Editora de Direito - LED - 1ª edição, 1997, p. 154/155

<sup>2</sup> Técnica Legislativa, 1ª edição, Ed. Del Rey, 1993, p. 73.

<sup>3</sup> João Jampaulo Júnior, ob. cit. p. 154/155.



PARECER C.J. Nº 4.856 - TÉCNICA LEGISLATIVA FLS. 2

E este não é o caso, posto que os artigos 52 e 53 e seus respectivos acessórios (parágrafos, etc.) da LOM, fazem previsão expressa sobre a publicação. Como se não bastasse, o Regimento Interno da Casa, em seu Capítulo XIV, art. 215 e acessórios prevê expressamente fórmulas de promulgação. Assim, estas deverão obedecer as disposições da LOM e do RI, sob pena de vício de ilegalidade formal.

A cláusula de revogação, como diz o próprio nome, é a disposição que revoga, que retira do mundo jurídico leis que anteriormente regulavam a matéria e que se tornaram incompatíveis, podendo ser **expressas** ou **tácitas**. A primeira, de natureza específica, declara diretamente a lei, ou as leis, ou parte delas que ficam revogadas. A segunda, de caráter geral, quando nada indicam, ou no magistério de José Afonso da Silva<sup>4</sup> "não indicando o ato revogado, disponha de sorte que o ato novo seja incompatível com o anterior, ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava o ato anterior". Trazendo ainda à colação, com a devida vênia, nossa obra já citada<sup>5</sup> "por outro lado, o artigo 2º da LICC, dispõe que a lei revogada não se restaura em vista da lei revogadora ter perdido a vigência, ou seja, uma lei que foi revogada, somente poderá ser restaurada, ou renascer, se uma nova lei expressamente assim determinar".

Conclui-se pois, que as cláusulas de vigência e de revogação, são obrigatórias, sob pena de ilegalidade por vício de forma e principalmente no segundo caso, para que se evite conflito de normas, devendo ser usada a forma genérica, mesmo que não exista norma anterior, posto que os costumes, a analogia e os princípios gerais de direito, podem ser invocados a qualquer tempo, com força de lei.

Mas os atos formais legislativos não param por aí. Logo após as cláusulas de vigência e revogação, deverá estar presente o **fecho da lei, que indica o lugar e data da ocorrência da assinatura da lei**. A assinatura, é a condição de validade do ato normativo que deve ser aposta pela autoridade competente.

Temos então, que o último ato formal de uma propositura, é a data e a assinatura, que deverão estar logo após as cláusulas terminativas de vigência e revogação. Dos ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>6</sup> depreende-se que o "*projeto de lei* (sic) costuma ser acompanhado de uma justificativa, que é, não raro, exigida pelos regimentos internos das câmaras. Tal justificativa ***não integra, porém, o projeto***. É ela, sem dúvida, um elemento importante para a compreensão do texto e para a determinação de seu objetivo e alcance. Interessa, pois, à interpretação. Não é, porém, ***objeto de aprovação pelo Legislativo***. Em consequência, a

\* <sup>4</sup> Manual do Vereador, 3ª edição, CEPAM, 1982, p. 126/127.

<sup>5</sup> O Processo legislativo Municipal - Ob. cit. p. 155.

<sup>6</sup> Enciclopédia Saraiva do Direito - vol. 62, p. 70.



PARECER CJ. Nº 4.256 - TÉCNICA LEGISLATIVA FLS. 3  
aprovação do projeto não significa, necessariamente, a concordância com as razões com que seu autor lhe justificou a conveniência. (grifamos e destacamos).

Ora, se a justificativa não integra o projeto e não é objeto de aprovação pelo legislativo, é de clareza rudimentar e mediana que a mesma, não pode estar incorporada ao texto da futura lei (projeto), ou seja, entre as cláusulas de vigência e revogação e o fecho da lei (lugar e data da ocorrência da assinatura da lei). Nesse mesmo sentido, sugerimos a leitura de José Afonso da Silva<sup>7</sup> onde o mesmo apresenta modelos de como devem ser elaborados os projetos em tramitação no Legislativo. Ofertamos ainda, à guisa de sugestão, leitura da obra "O Processo e a Técnica Legislativa Municipal"<sup>8</sup>, onde às fls. 24/27, é sugerido modelo de elaboração de projeto de lei.

Conforme se constata, os doutrinadores trazidos a lume, não falaram em momento algum, na figura da justificativa incorporando o corpo do projeto, mesmo porque é consagrado pela doutrina que *a justificativa não é parte integrante da lei, ou seja, ela é apenas um esclarecimento sobre a intenção do legislador. É peça assessória que segue o principal. É um "minus" em vista do máximo que é o projeto.* Por outro lado, embora exista o preceito constitucional que determina a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º, CF), também é verdade que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (inc. XXXV, art. 5º, CF.). Tal equívale a dizer que as matérias "interna corporis" encorporam em seu campo de atuação a elaboração e formação das leis, o que não afasta completamente a revisão judicial, pois o que a Justiça não pode é intervir, modificando, a deliberação plenária por um pronunciamento de mérito do Poder Judiciário. Todavia, segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles, os "interna corporis" (sic) são atos formalmente administrativos e materialmente políticos. Na sua tramitação *e forma* ficam sujeitos ao exame judicial, como os demais atos; ..."<sup>9</sup>. No mesmo sentido são as decisões de nossos Tribunais, tais como: "É incabível ao Judiciário adentrar no mérito das deliberações do legislativo, mas *pode e deve verificar se o processo legislativo foi atendido em sua plenitude, anulando a deliberação que se mostre incompatível com o ordenamento jurídico, sob o ângulo puramente legal ou regimental. Sentença confirmada*" (Ap. Cível em MS nº 2.963 - Laguna - TJSC), dentre outras.

Como apêndice que é, deve ser apresentada como objeto apartado do corpo da proposta de ato normativo, até porque quando da apreciação pelo Plenário, em caso de aprovação, da maneira como os projetos vêm sendo propostos nesta Casa, o corpo da propositura e o da justificativa figuram como peças únicas aprovadas por inteiro pelo colegiado. Ocorre, pois, que no momento do envio do respectivo autógrafa ao Executivo para promulgação e sanção, esta peça é remetida desfacelada do todo que foi aprovado pelo Parlamento,

<sup>7</sup> Manual do vereador, ob. cit. p. 142/146.

<sup>8</sup> CEPAM - 1992 - Yara Darcy Police Monteiro e Arabela Maria Sampaio de Castro - Revisto, atualizado e ampliado por Lais de Almeida Mourão de acordo com a C.F. de 1988.

<sup>9</sup> Direito Municipal Brasileiro. 6ª ed. atualizada Malheiros, 1993, p. 444.



PARECER C.J. Nº 4.256 - TÉCNICA LEGISLATIVA FLS. 4

podendo ser objeto de ação judicial de anulação de ato normativo por vício de formalidade e desrespeito à vontade do Plenário que aprovou peça por inteiro, onde a justificativa, da maneira como é apresentada, *erroneamente*, passa a fazer parte do corpo da lei.

Que não se venha argumentar que outras Câmaras ou Assembléias Legislativas, usam essa metodologia. Se tal ocorre, o fazem em discordância com a melhor doutrina (já apresentada) e sujeitas a verem seus atos questionados judicialmente nos termos da jurisprudência pátria. Os erros de um, não justificam e nem autorizam que outros os cometam.

Assim, finalizando, sugere esta Consultoria para evitar os percalços apontados, e em vista da melhor técnica legislativa, que os projetos, após as cláusulas de vigência e revogação, sejam datados e subscritos pelo seu autor, e concluindo, que a justificativa seja apresentada em peça apartada, distinta do corpo da lei, também datada e subscrita pelo seu mentor intelectual, sob pena de em assim não sendo, esta Consultoria se isentar de qualquer responsabilidade sobre a legalidade formal das proposituras que tramitam por esta Casa, lembrando sempre, que a responsabilidade jurídica não recairá sobre o servidor faltoso (embora este deva responder administrativamente e ter revista sua avaliação funcional para efeitos de promoção por merecimento - item desempenho profissional -), mas sobre o Vereador, Presidente ou Membro da Mesa ou Comissões, subscritores do ato.

Comunique-se, novamente, o teor desta nova preliminar e seus respectivos fundamentos, que de per si, viabilizam por inteiro o alerta deste Órgão Técnico, insistentemente apontado e não atendido, à douta Diretoria Legislativa da Casa para que dela tome conhecimento, dê ciência à Presidência da Edilidade e faça baixar ordem interna de serviço para que o setor responsável pela elaboração de projetos obedeça rigorosamente as normas de técnica legislativa.

S.m.e.

Jundiaí, 22 de agosto de 1997.

Ronaldo Sales Vieira  
Dr. RONALDO SALES VIEIRA  
Assessor Jurídico

Dr. JOÃO JAMPAULO JÚNIOR  
Consultor Jurídico



COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROCESSO Nº 24.028

PROJETO DE LEI Nº 7.163, do Vereador JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS, que prevê confecção gratuita de próteses dentárias para idosos.



PARECER Nº 382

O projeto de lei em exame, conforme estudo oferecido pela Consultoria Jurídica da Casa, expresso no Parecer nº 4.248, de fls. 4/5, apresenta-se eivado de vícios de ilegalidade e conseqüente inconstitucionalidade, em face do entendimento de que a matéria acha-se inserta no rol de prerrogativas afetas ao Chefe do Executivo.

A Lei Orgânica de Jundiaí - art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII, - confere ao Prefeito Municipal, em caráter privativo, os projetos que versem sobre assistência social na área de saúde. A mesma norma - art. 49, I - veda aumento de despesa nos projetos de iniciativa do Executivo que não contenham previsão orçamentária, e o art. 50 complementa o dispositivo citado estabelecendo que **nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será aprovado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.** Da leitura do estudo do órgão técnico depreende-se que a matéria usurpa atributo do Poder Executivo, violando a Constituição Federal - art. 2º - que consagra o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, inserto também nas Cartas Estadual e Municipal, e nesse sentido houvermos por bem subscrever as ponderações da assessoria legislativa, acolhendo na totalidade os argumentos por ela defendidos.

Face o exposto, votamos contrário à tramitação do projeto.  
É o parecer.

Aprovado em 28.10.97

*Ana Vicentina Tonelli*  
ANA VICENTINA TONELLI  
*Aylton Mário de Souza*  
AYLTON MÁRIO DE SOUZA

Sala das Comissões, 22.10.1997

*Eder Guglielmin*  
EDER GUGLIELMIN  
Presidente e Relator

*Antonio Galvão*  
ANTONIO GALVÃO

*Wanderlei Ribeiro*  
WANDERLEI RIBEIRO



Of. PR 10.97.119

Em 29 de outubro de 1997

Exm.º Sr.  
Vereador JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS  
N E S T A

O Projeto de Lei n.º 7.163, de sua autoria - que prevê confecção gratuita de próteses dentárias para idosos -, recebeu parecer contrário da CJR.

Sendo assim, nos termos do Regimento Interno (art. 139, § 2.º), referido parecer deverá ser apreciado pelo Plenário.

Sem mais, a V.Ex.ª apresento minhas cordiais saudações.

  
ORACI GOTARDO  
Presidente

\*

cm

215 x 315 mm

SG