



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 733

PROJETO DE LEI Nº 12.643

PROCESSO Nº 81.338

De autoria do Vereador **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei autoriza esterilização de capivaras, e veda sua criação em área urbana.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03.

É o relatório.

PARECER

O propósito de alteração legal em evidência ao nosso sentir não se reveste das condições de legalidade e constitucionalidade, pelas razões que passamos a discorrer.

DA ILEGALIDADE

A iniciativa não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, uma vez que, segundo o art. 46, IV e V, c/c o art. 72, e XII da Lei Orgânica Municipal, compete privativamente ao Chefe do Executivo legislar sobre temáticas que envolvam organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal, assim como permitir ou autorizar o uso de bens municipais, e o projeto evidencia a usurpação desse atributo do Prefeito, posto não necessitar de autorização para modalizar suas condutas no âmbito administrativo, pois se regem orientados pelo regime de direito privado (art. 5º, II da CF).



De outro lado convém destacar que a faculdade e/ou a autorização dada pelo Poder Legislativo viola o princípio da autonomia e separação dos Poderes, uma vez que se a lei autoriza, ela também pode não autorizar. **"O só o fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa"** (TJ/RJ, Acórdão constante do Ementário nº 1.270-1 RTJ 104/46).

Sob o rótulo: **" O Poder Público é autorizado a..."**, o Legislativo está autorizando o Poder Executivo a praticar ato que já pertence à competência constitucional privativa do Prefeito.

Desta forma, em face dos dispositivos legais supramencionados, a iniciativa incorpora óbices jurídicos insanáveis, em virtude das ilegalidades apresentadas.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

Daí porque o Legislativo Municipal não pode subtrair do Poder Executivo o exame da conveniência e da oportunidade para instituir ou adotar a medida administrativa que entender pertinente.

Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 24, § 2º, 2, c.c. artigo 47, XVIII, da mesma Carta).

Em casos semelhantes, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

"Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das



leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).

Para corroborar com o entendimento apresentado, trazemos à colação ementa de acórdão extraído da ADIn 2258062-93.2015.8.26.0000, cujo inteiro teor fazemos juntar aos autos, nestes termos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.164/2015 do Município de Sorocaba, que autoriza o Poder Público Municipal a celebrar convênios visando à prestação de atendimento nas áreas de zoonoses e controle da população animal. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade reconhecida, já que violado o princípio da reserva da Administração. Ação procedente.

Nem se alegue que, tratando-se de lei autorizativa, o vício estaria superado, com eventual sanção. Deve-se atentar para o fato de que o Poder Executivo **não necessita** de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou.

Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

"...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. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei'



autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente 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...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (*Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262*).

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que:

"a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (TJ/RS, ADIN n°593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00).

A inconstitucionalidade do projeto decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área de exclusiva alçada do Prefeito, de forma a contrariar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF), princípio este repetido na Constituição Estadual (art. 5º) e na Lei Orgânica do Município (art. 4º). Por fim, o projeto afronta também o art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.

Por fim, vale mencionar que corroboram os argumentos expostos (*rectius*, **inconstitucionalidade do projeto de lei autorizativa**), as seguintes decisões encontradas na jurisprudência: **STF**, ADI 2367 MC-SP; **TJ-RS**, ADI 70008489858, ADI 70009539305, ADI 70005738331, ADI 70007695539, ADI 70008070823, ADI 70009195504, ADI 70008354045, ADI 593099377, ADI 70008039786, ADI 70009195504, ADI 70000865733, ADI 70000031658, ADI 70009208612, ADI 70008039786, ADI 70010786044, ADI 70008451452; **TJ-SP**, ADI 99409.226224-7, ADI



140.165.0/4-00, ADI 114.171-0/6-00, ADI 069.501-0/1-00, ADI 69.371.0, 40.572.0/2, 69.371.0.

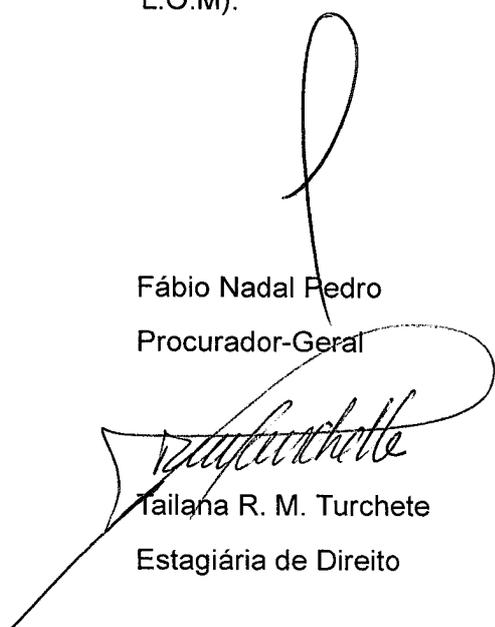
Posto isso, sugerimos ao nobre autor que converta o projeto em Indicação ao Alcaide.

COMISSÕES: Deverá ser ouvida somente a Comissão de Justiça e Redação, uma vez que a propositura incorpora vício exclusivo de juridicidade.

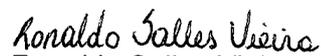
QUORUM: Maioria simples (art. 44, "caput", da

L.O.M).

Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral


Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito

Jundiaí, 31 de agosto de 2018.


Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico


Júlia Arruda

Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Registro: 2016.0000319547

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2258062-93.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), TRISTÃO RIBEIRO, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 11 de maio de 2016.

Arantes Theodoro

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

ADIN 2258062-93.2015.8.26.0000
AUTOR Prefeito do Município de Sorocaba
RÉU Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

VOTO Nº 29.757

EMENTA - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.164/2015, do Município de Sorocaba, que autoriza o Poder Público Municipal a celebrar convênios visando à prestação de atendimento nas áreas de zoonoses e controle da população animal. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade reconhecida, já que violado o princípio da reserva da Administração. Ação procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada contra a Lei nº 11.164, de 28 de agosto de 2015, de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Município a celebrar convênio com *“Universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas, entidades de classe ou Ong’s de proteção aos animais, visando prestar atendimento de zoonoses e controle de população animal no Município.”*

O autor alega que o aludido diploma fere os artigos 5º, 24 § 2º, 25 e 47, inciso II, da Constituição paulista, aplicáveis ao caso por força do artigo 144, assim como os artigos 2º, 61 § 1º e 84 inciso II da Constituição da República, já que trata de tema da competência



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

exclusiva do Chefe do Executivo, cria despesa e interfere na administração municipal.

A liminar foi concedida.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações e juntou documentos.

O Procurador-Geral do Estado informou inexistir interesse estadual no feito e a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação.

É o relatório.

A propositura se volta contra a Lei nº 11.164, de 28 de agosto de 2015, de iniciativa parlamentar, do Município de Sorocaba, que assim se apresenta:

“Art. 1º Fica autorizado o Poder Público Municipal a celebrar convênio entre o Município e as Universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas, entidades de classe ou Ong' s de proteção aos animais, visando prestar atendimento de zoonoses e controle de população animal no Município.

Parágrafo único. Os atendimentos previstos no caput deste artigo compreendem também a triagem, tatuagem para identificação e a castração de animais.

Art. 2º A entidade conveniada deverá prestar contas a Secretaria de Saúde do Município, mensalmente, da utilização



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

dos recursos repassados.

Art. 3º Somente serão encaminhados à castração sem custo, animais de rua ou de familiares com renda até 03 (três) salários mínimos.

§ 1º Serão priorizadas as castrações de cadelas em bairros carentes, com pouca infra-estrutura e saneamento básico.

§ 2º Além da renda familiar e da localização da residência, os proprietários interessados na castração de seus cães e gatos, terão observadas também as condições de saúde e os cuidados destinados ao animal, sendo que a decisão final de esterilização ficará a cargo do profissional responsável pela triagem.

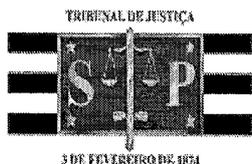
§ 3º A recuperação do animal castrado (pós-operatório) deverá ocorrer na clínica ou entidade conveniada responsável pelo encaminhamento (animais abandonados) e/ou ainda na residência de seus proprietários caso não haja necessidade de manter o animal sob observação.

§ 4º O prazo máximo estimado pelos veterinários para alta é de 7 a 10 dias, sendo que a permanência por maior período ficará sob a responsabilidade da entidade ou do proprietário que solicitou a castração.

Art. 5º Os proprietários de animais a serem castrados devem firmar termo de compromisso, antes da cirurgia, do qual deve constar:

I - autorização para cirurgia;

II - especificação dos cuidados necessários a



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

serem adotados após o processo cirúrgico;

III - declaração de responsabilidade quanto a recuperação do animal no pós-operatório, ministrando os medicamentos necessários e comunicando o veterinário responsável em caso de complicações.

IV - obrigatoriedade de zelar pelo animal dentro dos critérios de posse responsável, não o deixando solto, ou o abandonando por quaisquer motivos;

V - orientar os proprietários de animais, através de campanhas educativas quanto aos cuidados com higiene, vacinação e principalmente com a segurança, a fim de evitar possíveis ataques a pessoas, em especial crianças.

Parágrafo único. O termo de compromisso deverá ser firmado em quatro vias, ficando a primeira com o proprietário do animal, a segunda com veterinário, a terceira com a entidade responsável pelo encaminhamento e a quarta com a secretaria municipal competente.

Art. 6º Os proprietários que não cumprirem com as determinações constantes no termo de compromisso serão obrigados a pagar ao Município, a título de multa, o valor de 01 (hum) salário mínimo.

Parágrafo único. Além do pagamento da multa prevista no "caput" deste artigo, os infratores poderão ser responsabilizados na esfera cível e criminal.

Art. 7º A fiscalização sobre os cuidados que os proprietários deverão destinar aos seus animais castrados será feita pela entidade conveniada, e/ou por técnicos da Prefeitura Municipal de Sorocaba.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Art. 8º Os animais de rua a serem castrados ficam sob a responsabilidade da Ong que os encaminhou, que providenciará espaço para a recuperação dos mesmos, bem como o encaminhamento para a adoção.

Art. 9º Para efeito de controle da população animal do Município e também da responsabilização dos proprietários sobre os animais castrados, cada cão ou gato que passar pela castração será tatuado.

§ 1º A tatuagem será feita pelo veterinário responsável pela castração.

§ 2º O número da tatuagem será registrado na Secretaria Municipal competente e na entidade conveniada que encaminhou a castração, para identificar o proprietário do animal, bem como todos os dados sobre eles.

Art. 10. O convênio de que trata a presente Lei conterà cláusula prevendo rescisão no caso da entidade conveniada não satisfazer os critérios estabelecidos na presente Lei.

Art. 11. Todos os valores inerentes aos convênios a serem firmados serão corrigidos anualmente pela variação da correção dos tributos municipais.

Art. 12. As despesas decorrentes da execução desta Lei, correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Pois forçoso é reconhecer a inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

do aludido diploma.

Não, por certo, por conta da alusão ao artigo 25 da Constituição paulista, eis que à luz do artigo 176 inciso I a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente.

Nesse sentido tem decidido o Órgão Especial como se vê, exemplificativamente, nas ADIN's nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016) e 2048514-28.2015.8.26.0000 (rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015).

Nem, ainda, em face dos dispositivos da Constituição da República indicados pelo autor, eis que o parâmetro a ser aqui considerado há de ser exclusivamente a Constituição estadual.

A norma é inconstitucional, sim, porque trata de tema cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito.

Com efeito, o artigo 24 § 2º da Constituição do Estado de São Paulo anuncia caber privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre "*criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública*".

Já o artigo 47, incisos II, XI e XIV, do mesmo diploma, ao Executivo confere, também privativamente, a gestão da Administração Pública, o que naturalmente compreende a criação, alteração ou extinção de serviço ou atividade e tudo o que nisso está envolvido.

Tais dispositivos estão em consonância com os princípios anunciados no artigo 5º da Constituição paulista e por simetria se aplicam aos municípios (art. 144).

Pois a lei aqui impugnada veio justamente a criar



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

serviço público sob a responsabilidade da Administração, embora prestado pelas entidades conveniadas, o que evidentemente lhe impõe a celebração desses convênios, além da alocação de recursos materiais e de mão de obra.

Ao assim proceder o citado diploma feriu o princípio da reserva da administração, mostrando-se pertinente, então, a seguinte observação contida em julgado do Supremo Tribunal Federal:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

De se anotar, a propósito, que a particularidade de a lei anunciar que apenas autoriza o Executivo a celebrar os convênios



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

não lhe retira o caráter cogente e, assim, não a livra da contaminação advinda do vício de iniciativa.

Nessa linha tem decidido este Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Guarulhos. Lei nº 7.175, de 08.10.13 autorizando o Município a celebrar convênio, parceria ou contratar clínicas particulares para realização do exame de Eletroencefalograma. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa ingerência na organização administrativa. Ocorrência de afronta à separação dos Poderes. Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Insuficiente referência genérica. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV, e 144, todos da Constituição Estadual.” (ADIN nº 2.092.934-55.2014.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos).

Em suma, julga-se procedente a ação para decretar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.164, de 28 de agosto de 2015, do município de Sorocaba.

(assinado digitalmente)

ARANTES THEODORO

Relator