

PARECER Nº 583/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 13426/2022

Autor: Vereador Marcus Brito Jr.

Assunto: Projeto de Lei que “Institui banco municipal de cadeira de rodas e afins e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei nº 239/2022, da lavra do Vereador Marcus Brito Jr.

Com efeito, o Projeto de Lei em comento institui o banco municipal de cadeira de rodas e afins.

O autor relata que o objetivo é criar condições para que as pessoas com necessidades especiais possam ter acesso a materiais por meio de empréstimos e doações que serão geridos por um banco a ser criado e gerido pela Prefeitura.

É o relato do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

II. I - CONSTITUCIONALIDADE E LEALIDADE

Prefacialmente, importante destacar que este exame cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Pois bem.

O Projeto de Lei em comento visa instituir o banco municipal de cadeira de rodas.

Em análise, verifica-se que a proposição, de fato, se insere no escopo da municipalidade, em razão de se tratar de genuíno interesse local. Isso porque o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública.

Quanto a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, porém, **verifica-se que subjaz vício de iniciativa**. A matéria impõe ônus financeiros ao



Executivo Municipal e impõe procedimentos administrativos que, necessariamente, terão que ser promovidos pelo Executivo.

Nesse passo interessante verificar o teor do projeto apresentado:

“Art. 1º - Fica autorizada a criação do Banco Municipal de Cadeira de Rodas e Afins no município de Cuiabá/MT, com a finalidade de garantir o direito social a cidadania dos portadores de necessidades especiais, emprestando Cadeira de Rodas, Cadeiras Higiênicas, Cadeiras de Banho, Bengalas, Muletas, Andadores, Nebulizadores, Camas Hospitalares, Tipóias, Botas Ortopédicas e outros aparelhos, preferencialmente aqueles que não possuem condições em adquirir.

Art. 2º - O Banco Municipal de Cadeira de Rodas será criado e administrado pela Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT, e destina-se a dispor aos Portadores de Necessidades e Dificuldades Especiais os devidos equipamentos elencados no artigo 1º.

Art. 3º - Os materiais necessários ao desenvolvimento da política pública referente ao Banco Municipal de Cadeira de Rodas e afim serão disponibilizados para uso das instituições filantrópicas ligadas a causa dos portadores de necessidades e dificuldades e da população em geral por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Direitos Humanos e da Pessoa com Deficiência – SADHPD e da Secretaria Municipal de Saúde – SMS.

Art. 4º - O material referido no artigo anterior será recebido pela Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT mediante doações ou empréstimos de instituições, empresas privadas, cidadãos e através de campanhas de conscientizações desenvolvidas pelo município.

Art. 5º - O Banco Municipal de Cadeira de Rodas terá a função de controlar os empréstimos dos equipamentos e o Poder Público Municipal poderá ainda normatizar o recebimento de doações de particulares, firmar convênio com empresas e entidades interessadas em atuar como parcerias do programa.

Destaca-se que é pacífico o entendimento que “as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI nº 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min.



Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Nessa toada, importante observar se a proposição, pela sua natureza, ultrapassa os limites do princípio da reserva da administração.

No ponto, **oportuna a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** colacionada a seguir:

(...) *“o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-- jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

Muito embora o Judiciário venha adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, há de se observar a não invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

No caso em comento, a proposição legislativa pretende instituir um banco municipal de cadeira de rodas, restando evidente que o **Projeto de Lei impõe que algum dos órgãos da Administração Pública**, direta ou indireta, proceda à execução dos programas propostos, bem como realize a fiscalização, realocação de pessoal, cuidado com o acervo de cadeiras doadas e principalmente consignando atribuições às Secretarias de Desenvolvimento Humanos e de Saúde.

Neste ponto o projeto fere dispositivos constitucionais.

Vide o disposto na **Constituição do Estado de Mato Grosso**:

“Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Matéria orçamentária e tributária;

II - Servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

IV - Criação de cargos, funções ou empregos públicos na



Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.”

Vejam os a **jurisprudência** consolidada a respeito:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 1º.10.2013. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Na esteira da jurisprudência desta Corte, ***padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública***. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna obliqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF - ARE: 826671 RJ, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 25/11/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12- 2014)

Destaca-se, ainda, que a ***posterior sanção da matéria não supre a falta de iniciativa do Poder Executivo***, conforme entendimento pacífico dos tribunais superiores desde 1974, com a revogação da Súmula nº 05, do STF.

Desse modo, em que pese se reconheça que a existência de ônus financeiro, tão somente, não se consubstancia em inconstitucionalidade, observa-se vício de iniciativa pela impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer programa social que será efetivado pelo Poder Executivo. Nessa esteira é a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE



DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015)

Ainda, é pertinente demonstrar que o **Autor do projeto buscou redigir dispositivos de maneira a evitar a imposição explícita de obrigação ao Poder Executivo, mas, ao fazê-lo, acabou por redigi-los de forma autorizativa**. Por ilustrativo, colaciona-se o dispositivo central da proposição:

*“**Art. 1º Fica autorizada a criação** do Banco Municipal de Cadeira de Rodas e Afins no município de Cuiabá/MT, com a finalidade de garantir o direito social a cidadania dos portadores de necessidades especiais, emprestando Cadeira de Rodas, Cadeiras Higiênicas, Cadeiras de Banho, Bengalas, Muletas, Andadores, Nebulizadores, Camas Hospitalares, Tipóias, Botas Ortopédicas e outros aparelhos, preferencialmente aqueles que não possuem condições em adquirir.*”

A **doutrina** explica que a chamada lei autorizativa “*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 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*”. (**Sérgio Resende de Barros**. “**Leis Autorizativas**”, in *Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262*).

Neste sentido, vem julgando o egrégio **Tribunal de Justiça de São Paulo**, afirmando a **inconstitucionalidade das leis autorizativas**, forte no entendimento de que essas “autorizações” usurpam a competência material do Poder Executivo:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.005, de 22 de julho de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a firmar convênio com a Associação Paulista de Educação, Cultura e Cidadania. **Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes** (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada neste ponto. Por conseguinte, com a retirada da norma do ordenamento, desnecessária a análise da alegação subsidiária de inconstitucionalidade por falta de previsão orçamentária. Doutrina e jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). **AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2251953-29.2016.8.26.0000, órgão Especial, Tribunal de Justiça de SP, Relator: Beretta Silveira, Julgado em 05/04/2017)**

Ante o exposto, não se verificam atendidas as condições jurídicas para prosseguimento deste projeto.

I.II - REGIMENTALIDADE

O projeto atende as exigências regimentais.

III – REDAÇÃO

O projeto atende e as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

IV - CONCLUSÃO

Face ao exposto, em relação aos aspectos a que compete examinar, o parecer desta Comissão é pela rejeição do Projeto ora analisado em razão de **vício de iniciativa** (art. 195, Parágrafo único da CE c/c art. 27 da LOM).

V - VOTO



VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 23 de novembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330033003800310037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 23/11/2022 19:10

Checksum: **6469BA6B350D6BFEBBEFBC3F2C311C3BAA1F1D30CF9737E6E7A3F04CFFADB96F**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330033003800310037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

