



Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande  
Estado de São Paulo

**SENHOR PRESIDENTE;**  
**SENHORES VEREADORES.**

PROJETO Nº

16	: <sup>a</sup> Sessão	Data: 17/05/17
As doutas comissões para parecer.		
[Signature]		
Presidente		

**JUSTIFICATIVA**

Os maiores problemas que vivenciamos atualmente em relação a cães e gatos de estimação são o abandono e os maus tratos. Estes problemas estão se agravando pelo crescente do aumento populacional, tanto dos animais de rua quanto daqueles que possuem um lar, mas cujos tutores não praticam a guarda responsável e acabam submetendo seus pets a cruzamentos totalmente desnecessários, gerando mais e mais animais.

Em momentos de crise o elevado custo de um médico veterinário acaba se tornando inviável para diversas famílias, seja para castração, ou mesmo uma consulta que o animal necessite, ficando assim a mercê da sorte em sobreviver.

O presente projeto é de suma importância, pois visa promover o amparo, proteção e bem-estar dos animais através de ações oriundas do Executivo Municipal, enfatizando que essas não serão onerosas aos cofres públicos, pois serão provenientes de contribuições voluntárias arrecadadas no IPTU dos municípios.

As ações realizadas com o custeio da contribuição voluntária têm como objetivo atender a demanda animal do nosso município, oferecendo-lhes castração e demais ações sociais, visando a Proteção e Bem-Estar Animal

Diante do exposto, é que venho submeter à apreciação dos nobres Pares o seguinte:



*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

Projeto de Lei nº

024/17

Autoriza a colocação de boleto bancário no carnê do IPTU sugerindo contribuição voluntária destinada ao Amparo, Proteção e Bem-Estar Animal.

**Artigo 1º** - Em todo carnê de cobrança do IPTU poderá constar folha de boleto, pagável em qualquer banco, com o respectivo código de barra, com a proposta de uma contribuição voluntária de qualquer valor, destinado à causa animal.

**Artigo 2º** - A contribuição voluntária será destinada para a promoção de ações sociais, visando o atendimento da população animal.

**Artigo 3º** - A doação será recebida pelo Executivo Municipal e distribuída para a Secretaria onde está lotada a Saúde Ambiental (Causa Animal).

**Artigo 4º** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala Emancipador Oswaldo Toschi, 17 de maio de 2017.



Carlos Eduardo Barbosa

Vereador

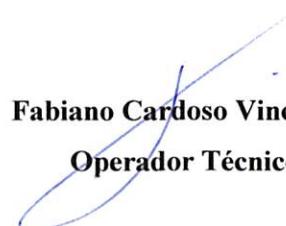
**PROCESSO N° 088/17**

**FOLHA DE INFORMAÇÃO**

Sr. Presidente,

Abro o presente processo, composto de 02 fls., referentes a(o) Projeto de Lei n° 024/17 e uma folha de informação.

Praia Grande 18 de maio de 2017.

  
**Fabiano Cardoso Vinciguerra**  
**Operador Técnico**

A Procuradoria Jurídica, para manifestação.

Praia Grande, 18 de maio de 2017.

  
**Manoel Roberto do Carmo**  
Diretor Legislativo



**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande**  
**Estado de São Paulo**

**DIRETORIA LEGISLATIVA;**  
**SENHOR DIRETOR:**

O Nobre Vereador CARLOS EDUARDO BARBOSA propõe projeto de lei com a seguinte ementa: AUTORIZA A COLOCAÇÃO DE BOLETO BANCÁRIO NO CARNÊ DE IPTU SUGERINDO CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA DESTINADA AO AMPARO, PROTEÇÃO E BEM-ESTAR ANIMAL.

A presente proposta objetivo não só introduzir texto informativo nos carnês do IPTU, como também traz como consequência a reserva e aplicação de receitas com finalidades específicas, que deverá ser gerenciada pelo Executivo Municipal.

Há vício de iniciativa e inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que o projeto invade a esfera de competência privativa do Prefeito.

Embora o projeto contenha proposta louvável, invade competência privativa na medida em que obriga a Prefeitura do Município inserir informações sobre contribuição voluntária, bem como recebimento e aplicação de recursos, ou seja, são matérias referente à Administração Municipal.

A Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória nos Municípios conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual, assim dispõe:

Artigo 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Este dispositivo é a pedra fundamental do Estado de Direito, assentado na premissa de que as funções estatais são divididas e entregues aos órgãos que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências prejudiciais de um sobre o outro.

Ao Poder Executivo foram outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como, por exemplo, dispor sobre sua organização e funcionamento, bem como a instituição, arrecadação e aplicação de receitas.

A propósito, frisa Hely Lopes Meirelles a linha divisória da iniciativa legislativa:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias



## Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande Estado de São Paulo

previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.<sup>1</sup>

Da mesma forma, não há espaço para se argumentar que o projeto não seja constitucional por se tratar de lei meramente “autorizativa”.

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 que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Miguel 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, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito<sup>2</sup>.

Portanto, mesmo em se tratando de lei meramente autorizativa, o vício de iniciativa não estará superado.

Deve-se atentar para o fato de que o 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 exacerbada, 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’

---

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 431.

<sup>2</sup> REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.



## Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande Estado de São Paulo

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"<sup>3</sup>

Essa questão não passou despercebida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quando explicou num de seus julgados que "a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional"<sup>4</sup>

O TJ-SP também consagrou o mesmo entendimento sobre leis autorizativas, afirmando que as tais "autorizações" são eufemismo de "determinações", e, por isso, usurparam a competência material do Poder Executivo:

**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 só inócula 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 formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

**VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO -** Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

**LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.<sup>5</sup>**

<sup>3</sup> Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262.

<sup>4</sup> TJRS - ADIN n°593099377 – rel. Des. Mana Berenice Dias – j. 7/8/00.

<sup>5</sup> TJ-SP - ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007.



**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande  
Estado de São Paulo**

Portanto, existindo as restrições de ordem legal acima destacadas, que impedem à apreciação do projeto, esta Procuradoria manifesta-se CONTRÁRIA à sua submissão ao Colendo Plenário.

Praia Grande, 22/05/2017.

FÁBIO CARDOSO VINCIGUERRA  
Procurador

SENHOR PRESIDENTE:

Para a elevada deliberação da Douta Comissão de Justiça e Redação. Praia Grande, 22/05/2017.

MANOEL ROBERTO DO CARMO  
Diretor Legislativo



**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande  
Estado de São Paulo**

**PROCESSO Nº 088/17  
PROJETO DE LEI Nº 024/17  
COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO  
Relator: MARCELINO SANTOS GOMES**

**PARECER**

Às quatorze horas do dia 22/05/2017, na sala dos Srs. Vereadores, reuniram-se ORDINARIAMENTE os componentes da Douta Comissão de Justiça e Redação, a fim de estudarem o presente projeto e ao final exarar o seguinte parecer:

O Nobre Vereador CARLOS EDUARDO BARBOSA propõe projeto de lei com a seguinte ementa: AUTORIZA A COLOCAÇÃO DE BOLETO BANCÁRIO NO CARNÊ DE IPTU SUGERINDO CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA DESTINADA AO AMPARO, PROTEÇÃO E BEM-ESTAR ANIMAL.

A presente proposta objetivo não só introduzir texto informativo nos carnês do IPTU, como também traz como consequência a reserva e aplicação de receitas com finalidades específicas, que deverá ser gerenciada pelo Executivo Municipal.

Há vício de iniciativa e inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que o projeto invade a esfera de competência privativa do Prefeito.

Embora o projeto contenha proposta louvável, invade competência privativa na medida em que obriga a Prefeitura do Município inserir informações sobre contribuição voluntária, bem como recebimento e aplicação de recursos, ou seja, são matérias referente à Administração Municipal.

A Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória nos Municípios conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual, assim dispõe:

Artigo 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Este dispositivo é a pedra fundamental do Estado de Direito, assentado na premissa de que as funções estatais são divididas e entregues aos órgãos que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências prejudiciais de um sobre o outro.

Ao Poder Executivo foram outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como, por exemplo, dispor sobre sua organização e funcionamento, bem como a instituição, arrecadação e aplicação de receitas.

A propósito, frisa Hely Lopes Meirelles a linha divisória da iniciativa legislativa:



## Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande Estado de São Paulo

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.<sup>1</sup>

Da mesma forma, não há espaço para se argumentar que o projeto não seja constitucional por se tratar de lei meramente "autorizativa".

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 que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Miguel 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, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito<sup>2</sup>.

Portanto, mesmo em se tratando de lei meramente autorizativa, o vício de iniciativa não estará superado.

Deve-se atentar para o fato de que o 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

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 431.

<sup>2</sup> REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.



## Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande Estado de São Paulo

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"<sup>3</sup>

Essa questão não passou despercebida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quando explicou num de seus julgados que "a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional"<sup>4</sup>

O TJ-SP também consagrou o mesmo entendimento sobre leis autorizativas, afirmando que as tais "autorizações" são eufemismo de "determinações", e, por isso, usurparam a competência material do Poder Executivo:

**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 só inócuia 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 formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

**VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO -** Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

**LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO**

<sup>3</sup> Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262.

<sup>4</sup> TJRS - ADIN nº593099377 – rel. Des. Mana Berenice Dias – j. 7/8/00.



**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande  
Estado de São Paulo**

DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS  
NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.<sup>5</sup>

Portanto, existindo as restrições de ordem legal acima destacadas, que impedem à apreciação do projeto, esta Comissão manifesta-se CONTRÁRIA à sua submissão ao Colendo Plenário.

  
**MARCELINO SANTOS GOMES**

  
**EDUARDO RODRIGUES XAVIER**

  
**SÉRGIO LUIZ SCHIANO DE SOUZA**

---

<sup>5</sup> TJ-SP - ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007.