



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 050/2017

EMENTA: Institui a “Semana Municipal de Incentivo ao Aleitamento Materno no Município de Cambé”.

Autoria: Vereadora Fátima Regina Serploni Hauly

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de Autoria da Vereadora Fátima Regina Serpeloni Hauly que visa instituir no Município de Cambé, a “Semana Municipal de Incentivo ao Aleitamento Materno”.

Para tanto, determina que o evento deverá ser comemorado anualmente, durante a primeira semana do mês de agosto, período contido na comemoração da “Semana Mundial de Incentivo ao Aleitamento Materno”, integrando o calendário oficial do Município de Cambé – art. 1º e §§.

No art. 2º dispõe que o “símbolo oficial do evento será um laço dourado”.

Os objetivos da semana, por sua vez, são descritos nos incisos I a IV do art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º São objetivos da “Semana Municipal de Incentivo ao Aleitamento Materno”:

I – incentivar a prática da amamentação exclusiva até 6 meses e continuada por 2 anos ou mais;

II - estimular o interesse da sociedade na promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e à mãe lactante, principalmente nos primeiros meses de vida da criança.

III – disseminar informações sobre os benefícios do aleitamento materno para as mães e as crianças.

IV - sensibilizar os diversos segmentos da sociedade para que compreendam e apoiem a mulher que amamenta.



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

No **art. 4º**, textualmente, determina que “o Poder Executivo envidará esforços no sentido de colaborar com a realização de ações durante a Semana do “Amamenta Cambé”, preferencialmente em espaços públicos municipais, incentivando a participação da sociedade civil, englobando atividades tais como:”

E segue rol exemplificativo de atividades:

- I – seminário municipal;
- II – ações nas unidades de saúde, hospital, escolas de educação infantil e ensino fundamental/médio, empresas do município, igrejas, clubes de serviço, associações comunitárias;
- III – rodas de conversa, apresentações, mesas redondas, grupos, concursos, capacitações;
- IV – encontro de mães amamentando seus bebês;
- V- outras ações relacionadas à amamentação.

Por fim, repetindo o **art. 4º** (erro formal que pode ser retificado mediante emenda), dispõe que:

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

É o relatório

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Competência do Município para Legislar sobre Saúde Pública

Inicialmente preza-se que o Município possui competência para legislar sobre o tema.

Primeiro porque o assunto é considerado como de interesse local, com respaldo no art. 30, I da Constituição Federal, bem como no art. 5º, I da Lei Orgânica de Cambé.



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Lei Orgânica de Cambé:

Art. 5º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Segundo que o tema relacionado à Saúde Pública também encontra guarida na Lei Maior (art. 23, I e 24, XII, CF), cujos dispositivos já foram analisados pelo Pretório Excelso:

EMENTA: LEI DISTRITAL. NOTIFICAÇÃO MENSAL À SECRETARIA DE SAÚDE. CASOS DE CÂNCER DE PELE. OBRIGAÇÃO IMPOSTA A MÉDICOS PÚBLICOS E PARTICULARES. ADMISSIBILIDADE. SAÚDE PÚBLICA. MATÉRIA INSERIDA NO ÂMBITO DE COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE DO DISTRITO FEDERAL. ARTS. 23, I, e 24, XII, DA CF. RESPONSABILIDADE CIVIL DOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. ART. 22, I. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. I - Dispositivo de lei distrital que obriga os médicos públicos e particulares do Distrito Federal a notificarem a Secretaria de Saúde sobre os casos de câncer de pele não é inconstitucional. II - Matéria inserida no âmbito da competência da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 23, I, da Constituição Federal. **III - Exigência que encontra abrigo também no art. 24, XII, da Carta Magna, que atribui competência concorrente aos referidos entes federativos para legislar sobre a defesa da saúde.** IV - Dispositivo da lei distrital que imputa responsabilidade civil ao médico por falta de notificação caracteriza ofensa ao art. 22, I, da CF, que consigna ser competência exclusiva da União



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

legislar acerca dessa matéria. V - Ação direta parcialmente procedente" [grifei].

b) Violação da Separação dos Poderes – Matéria de Iniciativa do Chefe do Poder Executivo

Em que pese a relevância do tema, verifica-se que a propositura padece de vícios incontornáveis que a torna inconstitucional.

Trata-se de implementação do que se denomina “Política Pública”, assunto de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, ao “a Semana Municipal de Incentivo ao Aleitamento Materno no Município de Cambé”, com previsão de realização de seminários, ações nas unidades de saúde, hospital, escolas de educação infantil e ensino fundamental e médio, empresas, igrejas, entre outras ações.

O projeto de lei em tela caracteriza-se, portanto, como programa de governo, cabendo ao chefe do Poder Executivo, se decidir necessário, conveniente e oportuno à municipalidade, instituí-lo.

Isto porque, cabe exclusivamente ao Prefeito, no desenvolvimento de seu programa, eleger suas prioridades e definir quais ações governamentais e de que forma irá executá-las.

Não se pode olvidar que os poderes são independentes e harmônicos entre si, não podendo um Poder interferir na esfera dos demais.

Na realidade, se a Câmara desejar travar diálogo público com a sociedade no âmbito do próprio Poder Legislativo, sequer precisaria de lei para tanto, podendo no próprio recinto da Câmara, estabelecer um Dia ou uma Semana de conscientização, de prevenção, sobre algum tema de relevância pública, desde de que isso não importe criar Programa de Governo ou Ação Social, ou descaracterize suas funções institucionais.

c) Lei de caráter “Autorizativa” – Inconstitucionalidade

O art. 4º da PL possui o seguinte texto:



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

Art. 4º - o Poder Executivo envidará esforços no sentido de colaborar com a realização de ações durante a Semana do “Amamenta Cambé”, preferencialmente em espaços públicos municipais, incentivando a participação da sociedade civil, englobando atividades tais como:

Grifos nossos.

O verbo “envidar” não é imperativo, apenas denota imprimir, aplicar com empenho (recursos, iniciativas, diligências etc.). Também significa oferecer empenho somente como demonstração de gentileza, sem intenção real de que seja aceito. Em outras palavras, trata-se de uma lei que convida o Poder Executivo a se empenhar em determinadas ações (incisos do art. 4º, entre outros), característica de leis conhecidas como “autorizativas”.

Leis autorizativas de iniciativa parlamentar, entretanto, são consideradas inconstitucionais.

Vejamos:

Em 1982, o Supremo Tribunal Federal já havia decidido que lei autorizativa não resolveria a invalidade de norma “por falta de legítima iniciativa”.

Em 17 de março de 1982 – ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual – o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa.

Nesse julgamento, decidiu textualmente: “O só fato de ser autorizativa a lei, não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa”. Segue a ementa:

Representação por inconstitucionalidade. Lei estadual, de iniciativa do poder legislativo, que autoriza o poder executivo a criar fundação assistencial. Lei n. 174, de 08.12.1977, do estado do rio de janeiro. A teor do art. 81, v, da constituição federal, compete,



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

privativamente, ao presidente da república dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal, norma esta que, guardando vinculação ao princípio da independência e harmonia dos poderes, e aplicável aos estados, por força do art. 13, i, combinado com o art. 10, vii, letra "c", da mesma constituição. Fere a lei n. 174/1977, também, o art. 57, i e ii, da lei maior, porque, da disciplina nela definida, resulta a previsão de despesa pública e criação de empregos no âmbito da administração indireta, sem a iniciativa do governador. Dizendo o art. 57 referido com o processo legislativo, aplica-se aos estados, "ut" art. 13, iii, da constituição. Não afasta, na espécie, o vício de inconstitucionalidade da lei n 174/ 1977 a circunstancia de se conter, em seu art. 1º., autorização ao poder executivo para criar a fundação, porque, de outras disposições do diploma, decorre ao governador o dever de adotar providencias, em prazo estipulado, que o vinculam, por fim, ao procedimento próprio de criação da entidade, com inafastavel despesa pública, a margem de sua iniciativa. **O só fato de ser autorizativa, a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legitima iniciativa.** Precedente, neste particular, do STF, na representação n. 686-gb. Representação procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da lei n. 174, de 08.12.1974, do estado do rio de janeiro. (Rp 993, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/1982, DJ 08-10-1982 PP-10187 EMENT VOL-01270-01 PP-00011 RTJ VOL-00104-01 PP-00046)

Hodiernamente, muitos projetos de leis autorizativas insistem em ser apresentados, "autorizando" o Poder Executivo a realizar atribuições sem caráter de obrigatoriedade, o que os tornam **inócuos e desnecessários.**

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.

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 lhe atribui dever de usar a autorização, e tampouco atribui direito ao Legislativo de cobrar tal uso.

A lei deve ter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos como o sob análise, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Na realidade, essa modalidade de projeto autorizativo versando sobre questão administrativa consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico da “Lei”.

Tratando-se de questão administrativa, de exclusiva competência do Prefeito, os parlamentares exercem uma função de assessoramento ao Executivo, como ensina Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” (Direito Municipal Brasileiro, p. 457, 10ª ed.)

De outro lado, o STF entende que a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo. Confira-se:

“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz” (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).

Segundo esse entendimento, se o Legislativo não tinha poderes para formular a lei autorizativa, muito menos poderia editá-la. Confira-se nessa linha a decisão anteriormente citada do Supremo Tribunal Federal na representação de inconstitucionalidade nº 993-9, relatada pelo Ministro Néri da Silveira, conforme excerto abaixo:

“Lei autorizativa traduz, sob ângulo material, verdadeiro ato administrativo. Ora, ao órgão legislativo só é lícito participar diretamente da atividade



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

administrativa nos casos em que, para tanto, a Constituição Estadual lhe outorgue competência expressa. Fora daí ocorre violação do princípio da harmonia e independência dos poderes (C.F., artigo 10, inc. VII, letra “e”).

Ainda sobre a inconstitucionalidade de Lei meramente autorizativa, o Prof. Sérgio Rezende de Barros acrescenta:

(...) Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, 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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa (...).

E prossegue:

De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. **O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência.** Exemplo: se ex vi do inc. I do art. 51 da Constituição a Câmara dos Deputados pode autorizar o impeachment, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com não-autorizar no art. 49, II, III, IV in



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná.

fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. **Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.**

Por fim, o arremate do Professor:

(...)

Em suma, as "leis" autorizativas são inconstitucionais:

- a.** por **vício formal de iniciativa**, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;
- b.** por usurparem **a competência material do Poder Executivo**, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;
- c.** por ferirem **o princípio constitucional da separação de poderes**, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

Destarte, em que pese a relevância e indiscutível importância do tema e seus benefícios aos munícipes de Cambé, a propositura legislativa apresentada padece de vícios insanáveis que a torna inconstitucional.

III - CONCLUSÃO

Destarte, opina-se pela impossibilidade de trâmite do presente Projeto de Lei da forma como se encontra, em razão das inconstitucionalidades demonstradas.

S.M.J. Este é o parecer.

Cambé, 25 de outubro de 2017.

JACKSON ROMEU ARIUKUDO
OAB/PR 30.917