



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 344/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 103/2017 – Aatoria do Vereador Edson Secafin – “Institui Programa Adote uma escola no âmbito do município de Valinhos”.

À *Diretora Jurídica*
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Presidente da Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que “Institui Programa Adote uma escola no âmbito do município de Valinhos”.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Cumprе, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Depreende-se da propositura o objetivo de viabilizar parcerias entre a sociedade civil organizada e pessoas jurídicas que tenham interesse em recuperação, manutenção, revitalização e conservação em colégios, escolas e creches.

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica:

“Art. 6º. Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - zelar pela guarda das Constituições Estadual e Federal, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

Art. 61: A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Por seu turno, a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, por simetria, assim dispõe:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Assim, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar relativamente à matéria.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse mesmo sentido temos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal proferido em julgamento do Recurso Extraordinário nº 290.549 AGR./RJ, ao qual negou seguimento:

"A irresignação não merece prosperar. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei municipal nº 2.621/98 sob o fundamento de que esse dispositivo não poderia ter criado obrigações para órgãos da Administração, in verbis: "Quanto ao art. 6º da Lei sob exame, requisita-se verificação especialmente cuidadosa, porque, nesse dispositivo, nomeiam-se expressamente órgãos da Administração. Diz-se ali que, para a exequibilidade do Programa Rua da Saúde, integrarão seus esforços o CET-Rio, a Guarda Municipal, a Companhia Municipal de Limpeza, Urbana-COMLURB, e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Tal concurso se fará, dispõe a Lei, através do fornecimento de pessoal técnico e de apoio, restritos a cada área específica da atuação. Este o único comando da Lei examinada que importou em intrometimento na distribuição de tarefas executórias aos diversos órgãos administrativos. Não se originando de proposição do Prefeito, o procedimento legiferante faz-se inválido, por vício radical, que contaminou o dispositivo resultante" (fls. 98/99). Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se:

"AÇÃO DIBETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE-COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95." (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/2007).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS



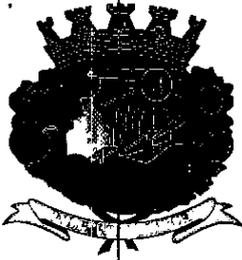
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada" (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, , DJe de 30.11.2007- grifo nosso).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5.12.2003).

Por outro lado, no que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim consignou: "Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás, sintônico coma ideação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória. No que respeita ao inciso II, também se fala em obrigatoriedade de contratação de pessoal pela Administração, circunstância, contudo, que não decorre necessariamente da implantação do programa Rua Saúde, como se verifica inclusive do que dispõe os artigos 7º e 8º do diploma, que adiante ainda serão referidos. Dentro das perspectivas aqui colocadas, afigura-se impossível o reconhecimento da inconstitucionalidade por contágio, que imprestabilizaria todas as demais previsões da Lei Municipal n 2621/98, efetivamente servis aos seus artigos 1º, 2º e 3º (fls. 96/97)". Verifica-se que o acórdão impugnado afastou a alegada inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei municipal nº 2.621/98 com base em uma interpretação sistemática desses dispositivos, sob o fundamento de que eles não se relacionam com a matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afirma ainda que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada.

(...) Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 17 de março de 2010. Ministro DIAS TOFFOLI Relator" (Recurso Extraordinário nº 290549)

"Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290549)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No Tribunal de Justiça de São Paulo, em que pese entendimentos contrários sobre leis que criam programas ou campanhas (2126242-48.2015.8.26.0000; 2105972-03.2015.8.26.0000; 2001866-53.2016.8.26.0000;) verificamos recente precedente favorável em caso análogo, vejamos:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

Registro: 2016.Q000549325

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2056692-29.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CONCHAL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONCHAL.

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

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

São Paulo, 3 de agosto de 2016

MÁRCIO BARTOLI

RELATOR

Direta de Inconstitucionalidade nº 2056692-29.2016.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 36.434 2/22

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2056692-29.2016.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Conchal

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Conchal

36.434

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos, Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal contra a Lei nº 2.069, de 16 de outubro de 2015, do Município de Conchal que “[i]nstitui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino e dá outras providências”. Alega o requerente, em síntese, que a normativa mencionada, ao tratar de organização e funcionamento da administração pública, viola a regra da separação de poderes, invadindo, ainda, iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (fls. 01/15). A inicial veio instruída com os documentos de fls. 17/18.

A liminar pleiteada foi deferida em parte, para determinar a suspensão da vigência e eficácia exclusivamente do artigo 3º da lei impugnada até o julgamento da ação (fls. 20/21).

A Procuradoria Geral do Estado foi citada, afirmando seu desinteresse em realizar a defesa do ato impugnado (fls. 69/72).

Vieram as informações da Câmara Municipal de Conchal (fls. 27/32).

Manifestou-se a Procuradoria-Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 74/89).

2. Dispõe a norma impugnada:

“Art. 1º - Fica instituído na rede pública municipal de educação, o Programa de Sustentabilidade Ambiental, conforme o estabelecido no inciso VI do artigo 225 da Constituição da República e as orientações em Manuais Técnicos de Arborização.

Art. 2º - O Programa Sustentabilidade Ambiental na Educação consiste em organizar nas escolas municipais do Município de Conchal, um conjunto de atividades com o objetivo de implementar a educação ambiental na rede pública municipal de Conchal e conscientizar a comunidade escolar sobre os problemas ambientais da cidade de Conchal e em especial da região do entorno de cada unidade escolar e dentro da mesma.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. O conjunto de atividades mencionadas no caput deste artigo se referem (sic) a iniciativas que objetivam identificar os problemas ambientais da região em relação a:

I áreas verdes na escola e na região;

II poluição do ar;

III adensamento populacional na região;

IV grau de inclusão e exclusão social;

V saneamento básico na escola e na região;

VI trânsito e transporte público na região;

VII proteção do solo e das águas;

VIII proteção da fauna e da flora;

IX políticas de urbanização da região;

X conhecer as ações ambientais previstas no Plano Diretor;

XI avaliar as ações propostas pelos

movimentos de defesa do meio ambiente, em especial as previstas na Agenda 21;

XII ações relacionadas à reciclagem do lixo;

XIII outros problemas ambientais.

Art. 3º - O Poder Público Municipal, através do Departamento Municipal de Educação e Departamento de Saneamento Básico e Meio Ambiente, poderá incentivar as escolas da rede pública municipal a organizarem o Programa de Sustentabilidade Ambiental, garantindo as condições necessárias à realização dos projetos elaborados pelas escolas que aderirem ao referido programa.

Art. 4º - O desenvolvimento do programa deve conter, entre outras atividades, a realização de palestras, oficinas e ações em defesa do meio ambiente no espaço interno e externo das escolas e na região.

Art. 5º - O programa não tem caráter de obrigatoriedade, mas de adesão, cabendo a cada escola avaliar junto com o seu respectivo Conselho de Escola as possibilidades de execução do programa e os meios de concretizá-lo.

Art. 6º - O Executivo poderá regulamentar esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 7º - As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições contrárias."

3. Consigne-se, como deduzido no parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, que as alegações de incompatibilidade da norma impugnada com a Lei Orgânica Municipal de Conchal não podem ser analisadas nesta via. Isto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

porque, como já decidiu, exaustivamente, este Órgão Especial, o parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional. E, em casos como o presente, julgado por Corte Estadual, o único parâmetro possível é a Constituição do Estado de São Paulo.

Nesse sentido: "Arguição de Inconstitucionalidade. Art. 3º da Lei Complementar nº 302/1998, do Município de Santos, que dispõe sobre a obrigatoriedade de renúncia de direitos (vantagens pessoais) para possibilitar a posse de funcionário do quadro efetivo da Prefeitura no cargo em comissão.

Suposta ofensa ao art. 73, § 9º, da Lei Orgânica daquele Município. Incidente suscitado com base no Art. 97 da Constituição Federal. Inaplicabilidade. Não cabe a utilização da Lei Orgânica Municipal como parâmetro de controle, porque eventual desconformidade da norma impugnada em relação àquela lei municipal configuraria caso de ilegalidade, e não de inconstitucionalidade. Arguição não conhecida" 1. "Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Instituição de feriado da 'Consciência Negra'. Ausência de parâmetro constitucional estadual. Extinção. A demanda versa sobre a validade da Lei Municipal de Iperó nº 681/2009, que instituiu feriado relativo à 'Consciência Negra' no Município, diante da Lei Federal 9.093/1995, inexistindo parâmetro para controle na Constituição Bandeirante. Inadequação da via eleita. Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial. Julga-se o processo extinto sem resolução de mérito" 2.

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385/10 (que proíbe o uso e a comercialização de pulseiras coloridas, também conhecidas como 'pulseiras do sexo', nas escolas das redes de ensino municipal, estadual e particular no âmbito do Município de Suzano). Diploma legal questionado em face da Lei Federal nº 8.069/90, bem como da Constituição Estadual e da Carta da República. Impossibilidade de se adotar, no processo de fiscalização normativa abstrata, instaurado perante o Tribunal de Justiça, legislação infraconstitucional (federal, estadual ou municipal), ou a Constituição Federal, como parâmetro de controle imediato. Não conhecimento, por conseguinte, das alegações de desconformidade da Lei Municipal nº 4.385/10 frente ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao artigo 22, inciso I, da Lei Maior. Reconhecimento, quanto ao mais, da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5º, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente o que vulnera o comando contido no artigo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

25, caput, da Carta Paulista). Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação procedente" 3. Subsistem, porém, os argumentos de inconstitucionalidade da lei frente às normas de repetição obrigatória da Constituição Federal, reproduzidas na Constituição do Estado.

4. Desse modo, a presente ação deve ser julgada procedente apenas no que diz respeito à inconstitucionalidade do artigo 3º da lei, que trata, efetivamente, de questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Poder Executivo ao estabelecer: "O Poder Público Municipal, através do Departamento Municipal de Educação e Departamento de Saneamento Básico e Meio Ambiente, poderá incentivar as escolas da rede pública municipal a organizarem o Programa de Sustentabilidade Ambiental, garantindo as condições necessárias à realização dos projetos elaborados pelas escolas que aderirem ao referido programa".

Nesse ponto, com efeito, a lei, ao criar atribuições ao Poder Público Municipal, em especial a seus Departamentos de Educação, Saneamento Básico e Meio Ambiente, cuida de matéria que compete ao Poder Executivo, ao qual cabe a adoção das providências necessárias à administração pública, bem como a definição das prioridades de gestão, a teor do disposto nos incisos II e XIV do artigo 47 da Constituição Estadual.

5. Os demais dispositivos não padecem do mesmo vício. Cabe consignar, primeiramente, que se adota no controle de constitucionalidade pátrio a teoria da divisibilidade da lei, que, ao admitir a declaração de inconstitucionalidade parcial de textos legais, constitui-se em verdadeira celebração do princípio da separação dos poderes, vez que, por consequência, limita a atuação do Poder Judiciário como legislador negativo apenas àquilo que efetivamente se mostrar necessário para que se preserve a constitucionalidade do ordenamento.

Dessa forma, havendo a possibilidade de resguardar a vigência da norma analisada em sua parte constitucional preservada a mens legis deverá o legislador negativo se adstringir à declaração parcial de inconstitucionalidade, de sorte que não se imiscua, o Poder Judiciário, em atividade legislativa constitucionalmente adequada. De outra forma, estar-se-ia atentando contra a independência dos Poderes.

Neste sentido posiciona-se Gilmar Ferreira Mendes: "A doutrina e a jurisprudência brasileiras admitem plenamente a teoria da divisibilidade da lei, de modo que, tal como assente, o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma. O mesmo se aplica aos vetos no controle político-



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

preventivo (CF, art. 66, § 2º). Faz-se mister, portanto, verificar se estão presentes as condições objetivas de divisibilidade.

Para isso, impõe-se aferir o grau de dependência entre os dispositivos, isto é, examinar se as disposições estão em relação de vinculação que impediria a sua divisibilidade. Não se afigura suficiente, todavia, a existência dessas condições objetivas de divisibilidade. Impõe-se verificar, igualmente, se a norma que há de subsistir após a declaração de inconstitucionalidade parcial corresponderá à vontade do legislador. Portanto, devem ser investigadas não só a existência de uma relação de dependência (unilateral ou recíproca), mas também a possibilidade de intervenção no âmbito da vontade do legislador. No exame sobre a vontade do legislador assume peculiar relevo a dimensão e o significado da intervenção que resultará da declaração de nulidade.

Se a declaração de inconstitucionalidade tiver como consequência a criação de uma nova lei, que não corresponda às concepções que inspiraram o legislador, afigura-se inevitável a declaração de inconstitucionalidade de toda a lei⁴. Assim, sendo possível a preservação da vigência da norma, sem que alterada sua ratio legis que, no presente caso, afigura-se louvável, deve-se decretar a procedência apenas parcial do pedido de declaração de inconstitucionalidade.

6. A lei debatida, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a instituição de Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal, que visa, como consta de seu artigo 1º "organizar nas escolas municipais do Município de Conchal, um conjunto de atividades com o objetivo de implementar a educação ambiental na rede pública municipal de Conchal e conscientizar a comunidade escolar sobre os problemas ambientais da cidade de Conchal e em especial da região do entorno de cada unidade escolar e dentro da mesma".

Cabe destacar que referida normativa não altera a grade curricular das escolas do município, bem como estipula que o programa não tem caráter de obrigatoriedade, mas, sim, de adesão.

Não se entende, assim, que a instituição do referido programa municipal, em termos gerais e abstratos, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A lei atacada não criou cronogramas rígidos para a implementação do referido programa e nem dispôs de forma detalhada sobre sua concretização, reservando ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e de acordo com suas capacidades



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

orçamentárias, de pessoal e de execução podendo ainda regulá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar. Não se verifica, portanto, caráter de ato de gestão, ou a necessária concretude no ato normativo impugnado, elementos que seriam idôneos a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por ofensa à regra da separação dos poderes.

5 De acordo com o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, "melhor seria designar tal atribuição como 'dever regulamentar', pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um 'poder' de fazê-lo" (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).

Assim, nada mais fez a Câmara Municipal do que exercer sua regular competência legislativa para tratar, de forma abstrata e geral, de assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

7. Ademais, a norma não invade matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, da Constituição do Estado de São Paulo.

A regra estabelecida no caput do referido artigo é a da iniciativa concorrente entre os membros ou comissões da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça e os cidadãos ressalvados os casos em que, de forma taxativa, a iniciativa legislativa seja reservada exclusivamente a algum deles, em razão da matéria.

Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político, ademais, é de obrigatória observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144 da Constituição do Estado. Verifica-se, assim, que a norma impugnada não ampliou a estrutura da Administração Pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, em rol taxativo, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual.

A lei impugnada, excetuado seu artigo 3º, conforme já explicitado, não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos.

Inexiste, portanto, ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º da Constituição do Estado de São Paulo.

Ainda que a referida lei implique a criação de gastos ao Poder Executivo, tal fato, por si só, não afasta a possibilidade de que a Câmara inicie o processo legislativo municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rechaça a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à Administração Pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo: "Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local." Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil -- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes."6 8. Conclui-se, portanto, que não subsistem os argumentos de que a referida legislação padeceria de inconstitucionalidade por aumentar as despesas da Administração sem dispor sobre prévia dotação orçamentária, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 7º, apenas previsão de dotação orçamentária genérica para o custeio do programa estabelecido, tal previsão generalista não se constitui em mácula de constitucionalidade conforme se demonstrará, importando, no máximo, na inexecução do programa estabelecido no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada a referida lei.

O orçamento da Administração Pública, instrumento técnico e político destinado à previsão das receitas do Estado, bem como à alocação desses recursos, é plano de gastos elaborado pelo Poder Executivo e condicionado à aprovação do Poder Legislativo, e possui conquanto, mantenha seu inarredável caráter técnico-contábil, de conteúdo financeiro diferentes graus de concretude em suas previsões, bem como possibilidades diversas de complementação de suas dotações.

O planejamento orçamentário inicia-se com o plano plurianual (PPA), planejamento orçamentário quadrienal, que, nos termos da Constituição Estadual, "estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada"; e concretiza-se, ano a ano, com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), devendo a primeira contemplar "as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente", de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como dispor "sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento"; deve a última, por fim, efetivar os planejamentos e diretrizes orçamentárias em um plano anual de verbas e gastos, para



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

custeio das despesas dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e empresas instituídas e mantidas pelo Poder Público, da seguridade social e do pagamento de precatórios judiciais.

Tais preceitos, por óbvio, deverão ser observados também pelos Municípios, que elaborarão seu planejamento orçamentário de forma autônoma, atendendo às disposições gerais das constituições Federal e Estadual.

Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (i) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (ii) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (iii) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.

Neste sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

Trata-se, portanto, de mero caso de inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se presta a torna-la inconstitucional.

9. Neste esteio firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A este título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: "Eu não vislumbro, em análise preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária.

A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...)

Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos.

inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutível, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica."7 Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3.599: "O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 7 ADJ 2343/SC Rel. Min. Nelson Jobim, j. 29.03.2001. SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003)."8 Inexiste, assim, na norma impugnada, ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado.

10. Ante o exposto, por este voto, julga-se parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei nº 2.069, de 16 de outubro de 2015, do Município de Conchal, por ofensa ao disposto nos incisos II e XIV do artigo 47, c.c. artigo 5º, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Márcio Bartoli - Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

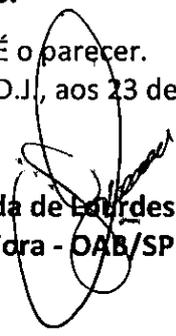
ESTADO DE SÃO PAULO

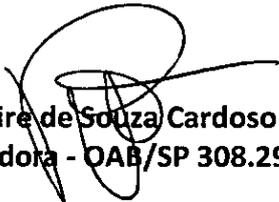
Desse modo, nos termos do entendimento da Suprema Corte e do precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo, sugerimos a supressão do artigo 3º, a fim de suprimir a imposição de obrigações ao Executivo, tendo em vista que as assinaturas de termo de acordo é ato de gestão administrativa.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 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.

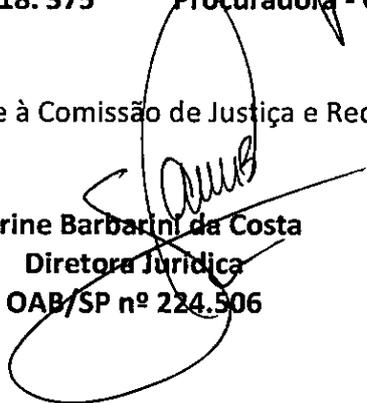
Ante o exposto, conclui-se que a proposta, desde que atendidas as recomendações supracitadas, reunirá condições de legalidade e constitucionalidade, conforme posicionamento favorável do Supremo Tribunal Federal e recente precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.
D.J., aos 23 de maio de 2017.


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

Ciente e de acordo. Entaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica
OAB/SP nº 224.506