



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 337/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 283/2017 – Aatoria dos Vereadores Kiko Beloni e Franklin, “Institui o Programa de Incentivo à Cultura, aos Esportes e ao Turismo no Município de Valinhos - PROCET”.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe que “Institui o Programa de Incentivo à Cultura, aos Esportes e ao Turismo no Município de Valinhos - PROCET”, de autoria dos Vereadores Kiko Beloni e Franklin.

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.

Outrossim, cumpre 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

"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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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 padecer 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 DIRETA 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



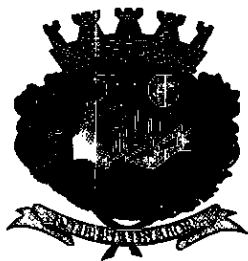
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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 com a ideiação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a excecutoriedade 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 nº 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. **Afirmou 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)

"Agravamento 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**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Todavia, ao nomear expressamente órgãos da administração e estabelecer obrigações o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

É nesse sentido também o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição.

Assim, conforme entendimento do STF, o legislativo pode criar programas, desde que não viole os princípios constitucionais da separação dos poderes, instituindo obrigações para os órgãos da administração pública, como no caso do plano em questão.

Ademais, o artigo 165 da Constituição Federal e o inciso XVI art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo determina ser privativa do chefe do Poder Executivo a iniciativa de Leis orçamentárias.

É nesse sentido o artigo 80, inciso XV, da Lei Orgânica do Município do Município, quando dispõe que compete privativamente ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre orçamento, portanto, não pode o Legislativo tratar de assunto gestão e impor onde o Executivo vai aplicar sua receita, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição. Também neste sentido esse Projeto de Lei afigura-se inconstitucional.

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a destinação de receitas, matéria orçamentária, como o da espécie em análise.

A interferência de um Poder na competência, privativa de outro, fora das hipóteses expressamente acolhidas pela Constituição, afigura-se inconstitucional por flagrante ofensa ao princípio de independência e separação dos Poderes, que orienta o Direito Constitucional Positivo brasileiro.

A iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos semelhantes, têm afastado a interferência do Poder Legislativo nas atividades do executivo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2251986-19.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, FRANÇA CARVALHO, ANGÉLICA DE ALMEIDA, PAULO ALCIDES, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 20 de setembro de 2017.

Direta de Inconstitucionalidade nº 2251986-19.2016.8.26.0000 -Voto nº 35.261 2

Direta de Inconstitucionalidade nº 2251986-19.2016.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Suzano

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Suzano

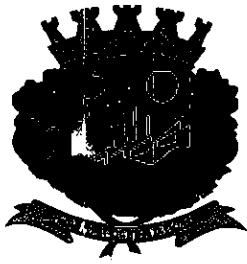
Comarca: São Paulo

Voto nº 35.261

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.028/2016 que autoriza o Poder Executivo Municipal a destinar recursos a "Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer". Ação procedente. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa e orçamentária é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo acarretaria em violação frontal ao texto constitucional que consagra o Princípio da Separação dos Poderes Estatais. Lei de iniciativa exclusiva. Lei autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ofensa aos artigos 5º, 144 e 174, III, da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.

I O Prefeito do Município de Suzano ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com medida liminar, em face da Lei Municipal nº 5.028, de 27 de outubro de 2016, que autoriza o Poder Executivo Municipal a destinar recursos a "Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer".

Sustenta, em síntese, que a lei combatida contém vício de origem, afrontando o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, estatuído no artigo 144 da Carta Bandeirante, de tal modo que a norma combatida teria invadido esfera de atuação reservada ao Prefeito Municipal, a quem caberia tal iniciativa com exclusividade. Ademais,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

destaca que a norma cria despesa, tratando da indicação da respectiva fonte de custeio e demais questões orçamentárias de maneira genérica.

Por tais razões, requereu a concessão da liminar para determinar a suspensão da eficácia da Lei Municipal até o julgamento final da ação e, no mérito, seja a presente ação julgada procedente a fim de que se declare a inconstitucionalidade da lei em comento, pois em descompasso com os artigos 5º, § 2º, 20, inciso III, 25, 47, inciso II, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo (fls. 1/16).

A liminar foi deferida (cf. fls. 123/124).

Foram prestadas informações pelo presidente da Câmara Municipal de Suzano que se restringiu a transcrever os atos do processo legislativo que resultaram na promulgação e publicação do preceito normativo (cf. fls. 135/137).

O Procurador Geral do Estado se absteve da defesa da norma por tratar de matéria exclusivamente local (cf. fls. 193/194).

A douda Procuradoria-Geral de Justiça apresentou parecer no sentido da procedência da ação para declarar a incompatibilidade da Lei Municipal guerreada com os artigos 5º, 144, 174, inciso II e 176, todos da Constituição Estadual (cf. fls. 196/207).

É o relatório.

II A presente ação direta de inconstitucionalidade discute a compatibilidade da Lei Municipal nº 5.028, de 27 de outubro de 2016, que autoriza o Poder Executivo Municipal a destinar recursos a "Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer".

Eis o texto da norma impugnada:

"Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a destinar à Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, o valor de R\$ 82.483,24 (oitenta e dois mil, quatrocentos e oitenta e três reais e vinte e quatro centavos), referente ao "Projeto PELC", para atender o desenvolvimento de práticas de atividades físicas, culturais e de lazer que envolvam pessoas de todas as faixas etárias, incluindo as com deficiência, estimulando assim a convivência social, estando em consonância com a Emenda Impositiva nº 63/2015, da Lei Orçamentária Anual (LOA), referente ao exercício 2016, em atendimento ao disposto no art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 2º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

A ação é procedente.

Da leitura dos dispositivos supra, verifica-se que a norma de iniciativa parlamentar, encontra-se eivada de vício formal de inconstitucionalidade decorrente do desvív do Poder Legislativo, por mais de uma razão.

Com efeito, a lei impugnada destina recursos públicos à Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer para utilização em programa denominado “Projeto PELC”, o qual visa “atender o desenvolvimento de práticas de atividades físicas, culturais e de lazer que envolvam pessoas de todas as faixas etárias, inclusive as com deficiência estimulando assim a convivência social”.

Nada obstante à relevância da matéria, a criação do programa e, sobretudo, a destinação de monta específica de recursos a seu dispêndio R\$ 82.483,24 (oitenta e dois mil quatrocentos e oitenta e três reais e vinte e quatro centavos) são matérias que invadem a gestão e organização administrativa, atividades inerentes à iniciativa privativa, do Chefe do Executivo.

Nesse sentido, de rigor reconhecer a indevida invasão à esfera da gestão orçamentária, de competência do Poder Executivo, importando, na espécie, em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais, in casu, perceptível na inobservância dos artigos 5º, e 174, inciso III, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal.

Senão vejamos:

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

Art. 144 Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Artigo 174 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

(...)

III os orçamentos anuais.”

Com clareza, nota-se que houve manifesta invasão da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Prefeito Municipal, violando, assim, sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional por violar o Princípio da Separação de Poderes, o qual, conforme bem elucida o ilustre Ministro Alexandre de Moraes:

“consiste em distinguir, três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade. Referido sistema foi esboçado, pela primeira vez, por Aristóteles, na obra 'Política', tendo sido detalhado posteriormente por John Locke, no 'Segundo Tratado do Governo Civil', que também reconheceu três funções distintas, sendo, finalmente, consagrado na obra de Montesquieu, 'O Espírito das Leis', a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal, transformado em dogma pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, encontrando previsão no artigo 2º da nossa Constituição Federal” (in Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 p. 424).

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (checks and balances), em controle recíproco, visando a manutenção do equilíbrio tripartite.

Ademais, deve ser afastada a pretensão defensiva segundo a qual o ato impugnado configuraria mera lei autorizativa, eis que tal natureza não lhe retiraria o caráter inconstitucional.

Conforme bem dispôs o parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça, “a autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade porque sua iniciativa é da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, cuja prerrogativa de análise da conveniência e oportunidade das providências previstas na lei foi violada”.

Outrossim, não se há falar em simples autorização legislativa traduzido como vocábulo de liberalidade, porquanto, uma vez mantida a eficácia da lei, esta imputará verdadeira obrigação ao Poder Executivo Municipal.

Nesse exato sentido, a jurisprudência desse C. Órgão Especial há tempos esclarece:

“Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Vasco Della Giustina ensina "não ser possível interpretar autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, tendo o substantivo o sentido e o alcance de uma determinação ou imposição, não podendo falar-se em lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorrer ônus para o Poder Executivo Municipal." (ADIn nº 0198766-82.2012.8.26.0000, rel. Des. Itamar Gaião original sem grifos).

Portanto, não se olvida da nítida competência (exclusiva) do Poder Executivo na criação de normas dessa espécie, de maneira que, quando o Poder Legislativo toma frente em sua iniciativa, age em violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista atuar em atividade própria do Administrador Público.

Em situação análoga, recentemente, este E. Colegiado deliberou pela inconstitucionalidade de lei também do município de Suzano, no seguinte sentido:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei editada pelo Município de Suzano (Lei de nº 5.029, de 27 de outubro de 2016), de iniciativa parlamentar, que autorizou o Poder Executivo Municipal a destinar recursos à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, para a aquisição e instalação de equipamentos para academia ao ar livre.

Alegação de vício de iniciativa, eis que a matéria é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Inconstitucionalidade. A lei em questão possui exclusivo escopo autorizativo e tem como destinatário o Governo, entendendo-se como o Poder Executivo. As leis de autorização têm caráter normativo material, ou seja, contêm ou podem conter disposições de caráter material inovador ou simplesmente revogatório as quais devem estabelecer conexão com os seus efeitos externos, pois a autorização legislativa deve tornar previsíveis e transparentes as hipóteses em que o Governo fará uso da autorização e ainda o conteúdo que, com fundamento na autorização, virá a ter normas autorizadas. Simples natureza "autorizativa" da lei 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 à separação de poderes, prevista no artigo 5º da Constituição Estadual. Indicação de fonte genérica de custeio. Possibilidade. Doutrina e Precedentes deste Tribunal. AÇÃO PROCEDENTE." (ADIn nº 2252009-62.2016.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira; julgada em 19 de abril de 2017).

Destarte, como se viu e ressaltou, a norma guerreada não poderia prosseguir com sua eficácia, visto que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao Legislador, deliberar a respeito do tema.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Na organização político-administrativa, o município apresenta funções distintas. O prefeito (chefe do Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento e gestão orçamentária, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.

A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

De rigor, portanto, a procedência desta ação direta de inconstitucionalidade, por manifesta afronta aos artigos 5º, 144 e 174, inciso III, todos da Constituição Paulista. Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade Lei Municipal nº 5.028, de 27 de outubro de 2016, do Município de Suzano, determinando, como consequência, sua retirada definitiva do ordenamento jurídico.

PÉRICLES PIZA

Relator

Cabe exclusivamente ao chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja desta forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definido, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Nessa esteira, como já comentamos acima, se sabe é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes, qualquer ato do legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada tarefa, ainda mais quando esta tarefa só pode ser executada por ele sem necessidade de qualquer consentimento do Legislativo.

Destarte, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).

Por fim, caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.

Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termos regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 1º de dezembro de 2017.

Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

De acordo com o parecer jurídico,
Encaminhe-se à Presidência para conhecimento e demais providências.

Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506