



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 284 /2017

Assunto: Projeto de Lei nº 204/2017 – Autoria dos vereadores José Henrique Conti, Edson Secafim e Roberson Costalonga Salame – “Estabelece o repasse de 10% (dez por cento) da receita municipal com multas de trânsito à Guarda Civil Municipal de Valinhos”.

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 “Estabelece o repasse de 10% (dez por cento) da receita municipal com multas de trânsito à Guarda Civil Municipal de Valinhos”, de autoria dos vereadores José Henrique Conti, Edson Secafim e Roberson Costalonga Salame.

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.

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Após as considerações iniciais, quanto ao mérito no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos o que segue:

O artigo 165 da Constituição Federal, determina ser privativa do chefe do Poder Executivo a iniciativa de Leis orçamentárias, vejamos:

Art. 165. *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

Por seu turno, a Constituição do Estado de São, no artigo 47, XVI,

assim dispõe:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;

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

[Signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 4060, 17
Fis. 09
Resp. [assinatura]

separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição. Neste sentido esse Projeto de Lei afigura-se inconstitucional.

Art. 80. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

...
XV - enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública, operações de crédito e tributos municipais;

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 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.

[assinatura]



C.M.V.
Proc. Nº 4060/17
Fls. 10
Resp. *Pm*

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, tem 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.

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 ANAFÉ, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Por tais razões, requer 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 desconformidade 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 douta 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 III 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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

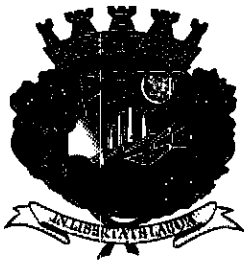
A ação é procedente!

Da leitura dos dispositivos supra, verifica-se que a norma de iniciativa parlamentar, encontra-se isenta de vício formal de inconstitucionalidade decorrente do desvio 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 a 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.



C.M.V. Proc. Nº 4060/17
Fls. 13
Resp. [Signature]

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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.

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.

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-Gajão original sem grifos).

Portanto, não se olvida da nítida competência (exclusiva) do Poder Executivo na criação 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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.

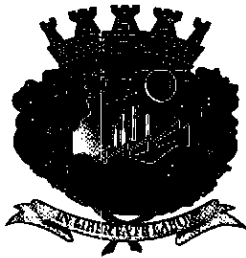
A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Nesse sentido, o Projeto de lei encerra insuperável inconstitucionalidade, insanável mesmo pela sanção do Prefeito.

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 24 de outubro de 2016.

Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

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

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