



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 67/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 01/19 – Autoria Prefeito Orestes Previtale Junior – “Institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR e cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural – FMDR, e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR e cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural – FMDR, e dá outras providências”** de autoria do Prefeito solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

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

A Lei Orgânica consignou expressamente que a matéria deve ser submetida à apreciação da Câmara:

“Artigo 279 - Exigirá aprovação da Câmara Municipal a constituição, competência, alteração e organização de Conselho Municipal.”

No mais, a competência para legislar referente à matéria é privativa do Prefeito segundo previsão da Lei Orgânica em simetria com as disposições das Constituições Federal e Estadual de São Paulo:

*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

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

“Art. 174. A lei criará o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural especificando em sua composição as atribuições, assegurada a participação da população através de suas entidades representativas.

§ 1º Para fins de implantação de sua política agrícola, o Município constituirá um Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural fiscalizado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

§ 2º O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural deverá desenvolver os seus trabalhos de forma harmônica e coordenada com o Conselho Municipal de Meio Ambiente.”

Nesse sentido temos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.786, de 15 de junho de 2018, que “dispõe sobre a criação do conselho municipal de proteção e bem estar animal - COMPBEA e a criação do fundo municipal de proteção e bem-estar animal - FUBEM e dá outras providências”, da cidade de Taquarituba. Alegado vício de iniciativa. Violado o princípio da separação de poderes. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Ação procedente.

f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Nesse exato sentido explica a doutrina de Hely Lopes Meirelles quando aponta que "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros Editores, 2014, pp. 760/761).

(...) A iniciativa do Legislativo importou em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais, previstos no art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144, todos da Constituição deste Estado. Vejamos:

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

Artigo 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;

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

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).

O princípio, ademais, 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 à manutenção do equilíbrio tripartite.

Insta consignar que a adoção das providências necessárias à administração, e gestão de serviços públicos municipais é matéria típica do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a melhor forma da utilização e destinação de despesas e receitas de seu Erário, a teor do disposto nos incisos II e XIV do artigo 47 da Constituição Estadual.

Ademais, conforme o disposto nos artigos 174, inciso III, e §4º, item 1, 176, inciso IX, da Constituição Estadual, a instituição de fundos depende de autorização legislativa, os quais devem ser compreendidos na lei orçamentária anual, cuja iniciativa legislativa pertence ao Chefe do Poder Executivo.

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

III - os orçamentos anuais.

§ 4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

(...)

Artigo 176 - São vedados:

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

(...)

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, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.

(...)

Sobre tema semelhante este Colendo Órgão Especial já se manifestou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.849, DE 14 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE CAPELA DO ALTO, QUE 'DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DO 'FUNDEL' - FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E LAZER EM CAPELA DO ALTO/SP, COM A FINALIDADE DE GARANTIR RECURSOS FINANCEIROS A PROGRAMAS E PROJETOS DE NATUREZA ESPORTIVA E DE LASER QUE SE ENQUADREM NAS DIRETRIZES E PRIORIDADES DO PLANO MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER DE CAPELA DO ALTO/SP' - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL E IMPÕE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DEPARTAMENTO INTEGRANTE DE SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA

✍



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', 144, 174, INCISO III, § 4º, ITEM 1, E 176, INCISO IX, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE OFENSA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "A instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item 1, do mesmo diploma". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante". "O Prefeito não precisa de autorização do Poder Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". (Direta de Inconstitucionalidade nº 2218745-54.2016.8.26.000, Rel. Renato Sartorelli, Órgão Julgador: Órgão Especial, j. 26/04/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.474, DE 19 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS E CRIOU O NÚCLEO DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES PORQUE AO PODER EXECUTIVO CABE A CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS, BEM COMO OS



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

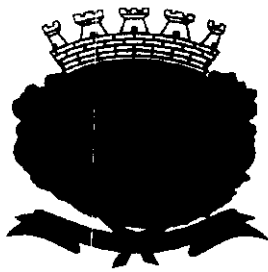
ATOS DE ADMINISTRAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA AÇÃO PROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2120697-60.2016.8.26.0000, Rel: Ferraz de Arruda, Órgão Julgador: Órgão Especial, j. 05/10/2016)." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2127677-52.2018.8.26.0000)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Pitangueiras. Lei municipal n. 3.600, de 13 de junho de 2018, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa e Proteção dos Animais COMDEPA, e dá outras providências". Caracterização de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de Poderes. Legislação impugnada que, ao dispor sobre a criação de órgão de assessoramento na estrutura administrativa do Município, importou a prática de ato de caráter privativo do Poder Executivo. Exegese, contrario sensu, do entendimento firmado em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 878911 (Tema 917). Ausência de dotação orçamentária que não implica, entretanto, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, a inexequibilidade no exercício em que editada. Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente.

(...)

Importante registrar, ainda, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o ato normativo de origem parlamentar que criar órgãos na estrutura da Administração pública, ou cometer a estes atribuições distintas das originalmente previstas, invade a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conseqüentemente violando a regra do art. 61, § 1º, II, alínea "e", da Constituição Federal, que no âmbito estadual veio reproduzida no art. 24, § 2º, item 2, da Carta Paulista, confira-se:

+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

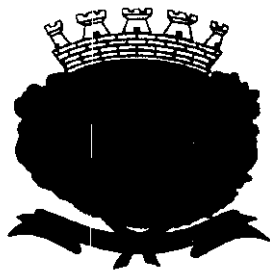
ESTADO DE SÃO PAULO

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'a' da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente” (ADI nº 821/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes).

Neste ponto, merece destaque o julgamento do Tema n. 917 da Repercussão Geral, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal sufragou o entendimento acima delineado e, contrario sensu à situação descrita nestes autos, firmou a seguinte tese:

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido” (ARE n. 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes, g.n.)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2166058-32.2018.8.26.0000)*

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

DJ, aos 27 de fevereiro de 2019.

Aline Cristine Padilha
Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795