



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 81/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 17/19 – Aatoria Vereador Kiko Beloni – “Cria o Dia do Casamento Comunitário no Município de Valinhos”

*À Comissão de Justiça e Redação*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “cria o dia do casamento comunitário no Município de Valinhos” de autoria do Vereador Kiko Beloni 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.

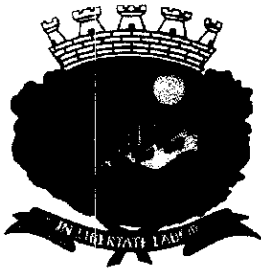
Primeiramente, no que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

*“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;”*

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

X



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 2º da Lei municipal nº 3.761/2017, de 12 de julho de 2017, de iniciativa parlamentar, que determina a inclusão do “DIA DO PASTOR EVANGÉLICO” no calendário oficial do Município de Lorena. Matéria de interesse local, não inserida entre aquelas de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. Mera criação de data comemorativa, sem o estabelecimento de obrigações à Administração Pública municipal. Não configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Carta bandeirante. Precedentes deste Egrégio Órgão Especial. Improcedência.*

*K*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...) 4. A ação é improcedente.

*Ao determinar a inserção do Dia do Pastor Evangélico no calendário oficial do Município de Lorena o dispositivo legal combatido cuidou de assunto de interesse local, em consonância com o artigo 30, inciso I, da Carta Magna, bem assim com o já aludido artigo 144 da Constituição Estadual.*

*Ademais, referido tema não se encontra inserido no rol de matérias cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo (disposto no artigo 24, § 2º, da Carta bandeirante); ou seja, não havia óbice à iniciativa parlamentar, **in casu**.*

*De outro giro, a norma objurgada se limitou a introduzir no calendário oficial do Município data comemorativa **sem estabelecer, contudo, quaisquer obrigações à Administração Pública municipal.***

*Não se entrevê, desse modo, ofensa ao princípio da separação de poderes, já que inexistiu usurpação de competência legislativa, tampouco imposição de atribuições a órgãos do Poder Público.*

*Nesse sentido, verte o entendimento deste E. Órgão Especial:*

***“Cumpre esclarecer que a lei institui data comemorativa, envolvendo alteração no calendário oficial do Município de Suzano, não prevendo, contudo, a fixação de uma sequência de atividades para a concretização do evento ou para o cumprimento da realização do evento a contento a recair sobre o Poder Executivo.***

(...)

*Destarte, não se verifica a imposição de cronogramas rígidos ao Poder Executivo, inexistindo atos de gestão e prevendo, tão somente, atos superficiais para a concretude do evento estipulado, a demonstrar a não violação ao princípio da separação de poderes.*

*Neste sentido, a lei editada coaduna-se com o ordenamento constitucional vigente, encontrando plena subsunção ao artigo 30, inciso I da Constituição Federal de 1988, sendo certo que a Câmara Municipal não*



# **CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**

## **ESTADO DE SÃO PAULO**

*usurpa de qualquer competência ao legislar sobre assuntos de interesse local.*

*(...)*

*Destarte, como se viu e ressaltou, a norma guerreada é plenamente eficaz, não havendo invasão de matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2258036-61.2016.8.26.0000, Rel. o honradíssimo Des. Péricles Piza, j. em 07.02.2018).*

*"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.835, de 14.11.2014, do Município de Suzano, que Incluiu no calendário oficial de festividades daquela localidade 'o evento denominado Ano Novo Chinês'. Vício de iniciativa não configurado, já que o aludido diploma não impôs obrigação ao Executivo, nem criou despesa. Ação improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2259356-49.2016.8.26.0000, Rel. o notável Des. Arantes Theodoro, j. em 10.05.2017).*

*"A Lei Municipal nº 4.893/15, objeto da presente impugnação, dispôs sobre a instituição, no âmbito do município de Suzano, do dia do ensino à distância, a ser celebrado anualmente em 27 de novembro.*

*A parte autora aponta invasão da competência privativa do Poder Executivo local.*

*(...)*

*Com efeito, consoante art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município 'legislar sobre assuntos de interesse local' e, ademais, conforme o art. 144 da Constituição Estadual cabe a este ente determinar a sua auto-organização.*

*Por sua vez, as leis de iniciativa exclusiva do prefeito estão taxativamente dispostas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual (...).*

*Importante registrar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente e, por este aspecto, a lei em questão não tratou de*

✱



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*nenhuma dos temas acima mencionados, portanto, não se configura vício de iniciativa.*

*No presente caso, trata-se de matéria de competência comum ou concorrente, não havendo que se falar em exclusividade de iniciativa reservada ao Poder Executivo.*

*Acrescente-se que a lei combatida não impõe ao ente público qualquer atribuição ou obrigação relacionada à data comemorativa, tampouco dispõe sobre matéria pertinente a gestão administrativa, temas para os quais a iniciativa de lei é da competência privativa do chefe do Executivo. Portanto, também por este aspecto, não está caracterizada ofensa ao princípio da separação dos poderes” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2247509-50.2016.8.26.0000, Rel. o ilustre Des. João Negrini Filho, j. em 05.04.2017).*

*Ademais, consoante bem asseverou o nobre Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, “cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas que sejam relacionadas com fatos ou pessoas que façam parte de sua história, bem como de incluir em seu calendário eventos típicos da localidade, só havendo limites quanto à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência, o que, porém, não ocorre na situação em análise.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2180438-94.2017.8.26.0000)*

**Todavia, o caso em tela também pode ser enquadrado em outros precedentes da Corte Paulista que interpretaram o assunto de maneira diversa:**

*“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.015, de 01 de setembro de 2016, que “dispõe sobre a instituição no calendário oficial do Município de Suzano o dia Comemoração do dia Dos pais nas Escolas” - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

144, todos da Constituição Estadual Lei de iniciativa parlamentar que interfere na prática de atos de gestão administrativa, ofendendo o princípio da separação dos poderes Inconstitucionalidade configurada Ação procedente.

(...)

No mérito, não há dúvida que a matéria tratada na legislação aqui impugnada está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, incorrendo em flagrante afronta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 5º da Constitucional Estadual, norma de observância obrigatória nos Municípios, conforme estabelece o artigo 144 da mesma Carta Estadual, e outros correlatos:

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

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia 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:

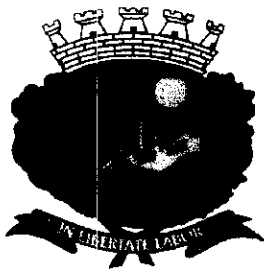
(...) 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (...)

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;

\*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*(...) 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."*

*A lei impugnada, ainda que louvável a intenção de criação de data comemorativa no calendário oficial do Município, envolve típicos atos de gestão administrativa no que concerne à organização do evento, o que deveria ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da criação de eventuais projetos, parcerias e campanhas nessa área. Como bem ressaltou a douta Procuradoria em seu parecer, "fixar por lei a promoção de evento cultural com gestão do Poder Executivo trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas (...) e inserida na esfera do poder discricionário da administração".*

*Com efeito, pacífico, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, o entendimento segundo o qual cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de administrar, sendo que o referido diploma invade a seara da gestão administrativa, ao editar lei que envolve planejamento, direção, organização e execução de atos de governo. Acerca do tema, a lição ministrada por Hely Lopes Meirelles, ao dizer que:*

*"Lei de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

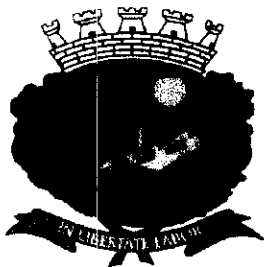
*disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental (...)" (in Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 617)." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2258174-28.2016.8.26.0000)*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.220, de 27 de agosto de 2015, do Município de Lins, que institui a "semana de conscientização do uso da antena corta-pipas" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes Reconhecimento parcial Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (artigos 2º e 3º) Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido parcialmente procedente." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2213087-15.2017.8.26.0000)*

De tal sorte que o TJ/SP considerou nos julgados acima indevido o lapso temporal para regulamentação ao Prefeito, bem como, invasão de competência projeto de iniciativa parlamentar que trate de organização e funcionamento,

✱





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

transgredindo a divisão funcional do poder da máquina e caracterizando atos administrativos.

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

*“O trabalho legislativo começa no Município, na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem estar local é a força matriz do trabalho dos vereadores. Cada Município dispõe de, no mínimo, nove vereadores para legislar. Para atender às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade. Este é o papel que cumpre ao Legislativo desempenhar.*

*(...) O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.*

*Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levarmos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.*

*Os Municípios, por meio do Legislativo, vêm conseguindo propor ideias inovadoras que correspondem à crescente demanda básica das populações urbanas. É o caso do orçamento participativo, através do qual a população decide onde quer gastar o dinheiro público, as parcerias com a iniciativa privada, que viabilizam projetos sociais, os programas de renda mínima, que têm ajudado a fazer distribuição de renda, e os agentes de saúde, que vêm revertendo a mortalidade infantil.*

*Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.*

*(...)*

*A Casa Legislativa municipal tem, pelas mãos dos vereadores, a oportunidade de provar que é uma instituição eficiente, voltada a legislar em favor da causa popular. Muitos obstáculos se apresentam às Câmaras Municipais. E soluções têm de ser operacionalizadas para vencê-las no devido tempo.”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(texto: O Legislativo Municipal e a Importância do Vereador, fonte: [www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos](http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos))

Destarte, sugere-se, respeitosamente, alterações no texto do projeto a fim de suprimir os aspectos que poderão ser considerados inconstitucionais no tocante à invasão de poderes.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, **poderá reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade**, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

DJ, aos 07 de março de 2019.

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