



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 21 /2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 53/19 – Aatoria Vereadores Dalva Berto e Kiko Beloni –
“Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação na forma que especifica, das mensagens de alerta sobre os fenômenos meteorológicos que coloquem em risco a sociedade, e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação na forma que especifica, das mensagens de alerta sobre os fenômenos meteorológicos que coloquem em risco a sociedade, e dá outras providências” de autoria dos Vereadores Dalva Berto e Kiko Beloni solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpr, 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 se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

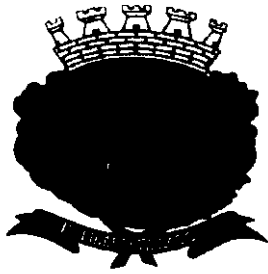
ESTADO DE SÃO PAULO

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípes. 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)

Ademais o projeto privilegia os princípios da publicidade e transparência assim definido:

“O princípio da transparência administrativa colima, em apertada síntese, a preservação da visibilidade e do caráter público da gestão dos negócios públicos e a atribuição de legitimidade material à Administração Pública (além de juridicização, ética, conhecimento público, crítica, validade ou



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

eficácia jurídica, defesa dos administrados e respeito aos seus direitos fundamentais, controle e fiscalização, convencimento, consenso, adesão, bom funcionamento, previsibilidade, segurança jurídica), sendo instrumental de suas finalidades os subprincípios da publicidade, motivação e participação popular. Seu reconhecimento proporciona a reformulação das relações entre Administração Pública e administrados e é sinal de ruptura com o seu tradicional modelo autoritário, hermético, isolado, unilateral, reservado e sigiloso Sem prejuízo das regras legais que incorporam prescrições mais concretas da transparência administrativa, a abertura que sua própria compreensão como princípio jurídico proporciona e o maior grau de abstração, de generalidades e de indeterminações que ostenta têm forte carga para alterações ou reformulações de comportamentos administrativos tradicionais marcados pela histórica opacidade, de maneira que, diante de situações reveladoras de zonas cinzentas, a tendência deve ser a afirmação do princípio da transparência e da ampliação de seus graus de concretização.

(...) A identificação do princípio da transparência administrativa palmilha esse percurso, ligada, em última essência, à ideia-base do Estado Democrático de Direito. Em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa é inerente do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

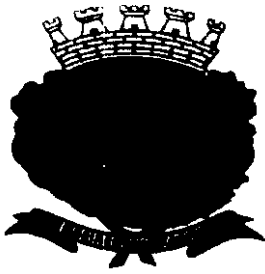
ESTADO DE SÃO PAULO

transparência, legalidade, moralidade e proporcionalidade na gestão da coisa pública.

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida par nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder.
(MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva, Transparência Administrativa)

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, que “dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências” Impugnação do parágrafo único do art. 1º e art. 3º da lei 14.169/2018, que estabelecem: “nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação” (§ único do art. 1º), bem como que “alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos” (art. 3º) Dispositivos que não extrapolam o direito de acesso à informação, não ofendem os princípios da razoabilidade, finalidade, proporcionalidade e não violam a reserva da administração na prestação de serviços públicos e na organização e funcionamento dos órgãos públicos do Poder Executivo Dispositivos impugnados que visam tutelar o acesso à informação e a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

moralidade da Administração Inexistência de invasão no âmbito da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal e, em consequência, não há se falar em violação ao princípio da separação de poderes Jurisprudência deste C. Órgão Especial Ausência de inconstitucionalidade.

Ação julgada improcedente.

(...)

1. A Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, “dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências”, estabelecendo os dispositivos impugnados (parágrafo único do art. 1º e art. 3º, em destaque - fls. 21/22):

“Art. 1º. O município de Ribeirão Preto divulgará por meio da internet, em seu site oficial, sempre no último dia de expediente do mês, o cronograma de obras e previstos para as respectivas Secretarias Competentes para o mês seguinte, indicando:

I- o tipo e um breve descritivo das obras e serviços;

II - o período em que serão realizadas as obras e preferencialmente indicando as datas e os horários;

III - a localização exata com numeração da via pública ou pontos de referência.

“Parágrafo único. Nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação.

“Art. 3º. Alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2. Não custa lembrar a sempre autorizada lição de HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014*), a propósito do tema em discussão nesta demanda. Ensina o Mestre que

“Leis 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 disponham sobre 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 de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

3. São de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, segundo dispõe taxativamente o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual (que se amolda ao artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da CE):

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

“2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX,

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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”.

O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo dever ser interpretado restritiva ou estritamente.

A matéria tratada na lei impugnada não se insere entre aquelas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por não se encartar no rol taxativo e restritivo do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual e do art. 61 da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual.

Trata-se, portanto, de tema a respeito do qual têm os poderes Legislativo e Executivo competência concorrente.

Assim deve ser julgado, dando-se aplicação ao tema 917 de Repercussão Geral, julgado pelo C. Supremo Tribunal Federal, cujo paradigma é o ARE-RG 878.911, relatado pelo Ministro GILMAR MENDES (j. 29.09.2016):

“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.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

4. No caso em apreço, a Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, “dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências”.

O proponente se insurge apenas quanto ao parágrafo único do art. 1º e art. 3º, da Lei nº 14.169/2018, do Município de Ribeirão Preto, impositivos de que, “nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação” (§ único do art. 1º), e de que, “alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos” (art. 3º).

Ao contrário do que sustenta o Senhor Prefeito Municipal, os dispositivos impugnados não extrapolam o direito de acesso à informação, não ofendem o princípio da razoabilidade, finalidade, proporcionalidade e não violam a reserva da administração na prestação de serviços públicos e na organização e funcionamento dos órgãos públicos do Poder Executivo.

Diversamente, objetivam claramente tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração, dando à população conhecer o cronograma e o andamento das obras a cargo do Poder Executivo. Nada mais.

Diz-se que servidores estarão obrigados a tirar fotografias de obras e do local em que se acham. Mas a norma do § 1º do artigo 1º exige essa providência excepcionalmente, ou seja, apenas nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial. A providência excepcional outro objetivo não tem senão esse. Nos demais casos, de obras executadas nas vias urbanas da cidade, por certo que a Administração disporá de elementos informativos bastantes para permitir ao munícipe a localização delas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Não se repete aqui o observado no exame da Lei nº 12.574/2011, do mesmo Município de Ribeirão Preto, em que este C. Órgão Especial, por maioria de votos, declarou inconstitucional as expressões “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas”, contidas nessa lei, por acarretarem interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo. A decisão de parcial procedência da ação foi proferida no julgamento da ADI 2141951-55.2017.8.26.0000, Relator Desembargador ALEX ZILENOVSKI (j. 14.03.2018) a que este voto se reporta mais adiante, com reparo a mencionadas expressões, estas então objeto do voto do Desembargador JOÃO NEGRINI.

Neste caso, tal evidentemente não sucede, como fácil perceber, porque a exigência de exibição de fotografia é circunstancial e excepcional, como assinalado.

Reclama-se, também, de ter-se tornado obrigatória a divulgação da alteração de cronogramas (art. 3º). Ora, o cronograma de obras, de conformidade com o disposto no caput do artigo 1º da lei será divulgado no site oficial do município, “sempre no ultimo dia de expediente do mês, o cronograma de obras e previstos para as respectivas Secretarias Competentes para o mês seguinte”, com as indicações exigidas nos incisos do art. 1º, transcritos linhas atrás (item 1 deste voto).

Alterações de cronogramas, que se entende sejam (ou devam ser) excepcionais, são conhecidas e deliberadas pela Administração, que bem pode informa-las como exige a lei, ainda quando as obras sejam realizadas por terceiros contratados para a sua realização.

5. Como bem ressalta a douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 44/47):

“Trata-se de norma de transparência administrativa cuja iniciativa parlamentar não afronta a separação de poderes por não ultrapassar os limites decorrentes da divisão funcional do poder.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Por fim, não verifico, in casu, vulneração aos princípios de razoabilidade, proporcionalidade, e interesse público, pois, há evidente interesse público e a adoção de solução racional e adequada aos fins destinados (orientação e conhecimento da população), não se demonstrando ônus excessivo nas medidas impostas.”

Já decidiu este Órgão Especial, em caso do mesmo Município de Ribeirão Preto, com considerações atinentes também aos meios de fiscalização do exercício do poder pela administração:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.574/2011 que dispõe sobre publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas no Município de Ribeirão Preto. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação improcedente.

1. Tocante ao vício formal da gênese legal, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos - que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria -, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo, hipóteses não observadas no caso em apreço.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2. *A espécie normativa em comento, não encerra ofensa a dispositivos da Constituição Estadual. Em verdade, a lei municipal visa tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração Pública.*
3. *Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre 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 de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.*
4. *A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.*
5. *Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.*
6. *A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

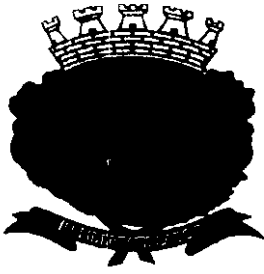
ESTADO DE SÃO PAULO

7. *Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.*

8. *À luz do presente feito, parece correto compreender que a criação de ato normativo que busque dar concretude aos princípios da publicidade dos atos da Administração e da transparência, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos naquele município.*

9. *Se no caso paradigmático ensejador da Repercussão Geral o Ministro Relator ponderou que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição, há que se permitir a ponderação - por inegável semelhança - que no tocante à lei ora vergastada, também estamos diante de tutela de direito fundamental à transparência dos serviços públicos e do acesso à informação.*

10. *A lei vergastada, também, presta inegável homenagem ao princípio da moralidade (da Administração Pública), insculpido nos textos constitucionais, cumprindo ponderar que ao criar mecanismos de controle e fiscalização sobre o Poder Executivo Municipal, o Legislativo está exercendo uma de suas mais relevantes funções institucionais.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Esta, aliás, a leitura do art. 20, inc. X, da Constituição do Estado de São Paulo :

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...)

X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;

Neste passo, a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas" (art. 70 da CF).

(...)

O parlamento, além disso, deve conhecer a realidade do País, a que lhe cabe conferir conformação jurídica. O Congresso Nacional, por isso, também investiga fatos, perscruta como as leis que edita estão sendo aplicadas e busca assenhorar-se do que acontece na área da sua competência. Faz tudo isso com vistas a desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas.

11. Tornando o serviço em comento mais eficaz, o Município em tela presta homenagem a princípio de envergadura constitucional, eis que segundo Hely Lopes Meirelles: "[o] princípio da eficiência exige que uma atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”

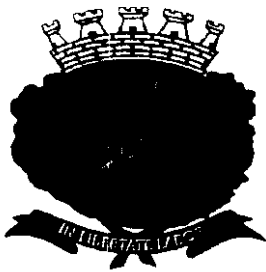
12. Afere-se que a Lei nº 12.574, de 25/05/2011, ora impugnada, silencia quanto à fonte de receita para sua implementação. Não obstante, não se vislumbra do texto qualquer criação de despesas à municipalidade, de modo que o silêncio da norma não se traduz em vício de constitucionalidade.

*13. No entanto, a **douta maioria, acolhendo voto divergente do eminente Desembargador João Negrini Filho reconheceu a parcial inconstitucionalidade da lei impugnada para afastar as expressões “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas” do artigo 3º da Lei nº 12.574/2011, do Município de Ribeirão Preto, por acarretar certa interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo” (ADI 2141951-55.2017.8.26.0000, Relator Desembargador ALEX ZILENOVSKI, j. 14.03.2018).***

Dai a procedência parcial dessa demanda. Mas, como dito antes, e está explícito no acórdão desse julgamento, no diploma objeto deste caso não estão presentes expressões como as lá ditas inconstitucionais, quais sejam, “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas”, de que absolutamente não se trata.

Ao assim decidir o C. Órgão Especial, analisando a Lei nº 12.574/2011, dispondo sobre publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas do Município de Ribeirão Preto, entendeu incorrer inconstitucionalidade, ressaltando não haver “inconstitucionalidade na criação de ato normativo que busque dar concretude aos princípios da publicidade dos atos da Administração e da transparência”. É do que se cuida nesta nova demanda.

Enfim, as normas questionadas não invadem o âmbito da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal, assim como não violam o princípio da separação de poderes, nem avançam sobre o da reserva de administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Visam unicamente tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração. Daí a improcedência da ação.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2191042-80.2018.8.26.0000)

Todavia, o caso em tela também pode ser enquadrado em outro precedente da Corte Paulista no tocante à separação de poderes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Caçapava. Emenda à Lei Orgânica n. 104, de 11 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que “modifica os artigos 194, 205, parágrafo único e acrescenta o inciso VI, ao artigo 213, todos da Lei Orgânica do Município de Caçapava”. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre Lei Municipal e dispositivo constante da Lei Orgânica Municipal. Descabimento. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição paulista. Ausência de inconstitucionalidade quanto aos dispositivos que somente buscam concretizar em sua plenitude os direitos garantidos às pessoas com deficiência. Caracterização, no entanto, de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de Poderes relativamente à expressão “através da Secretaria Municipal de Educação”, constante do parágrafo único do artigo 205 da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18 à Lei Orgânica de Caçapava. Expressão impugnada que, ao cometer atribuição a órgão público, importou a prática de ato de caráter privativo do Poder Executivo. Incompatibilidade com o disposto nos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente em parte.

(...)

De outro lado, no que se refere ao parágrafo único do artigo 205, cuja redação foi modificada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18, constata-se vício de inconstitucionalidade tão somente quanto à expressão “através da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria Municipal de Educação”, nele contida, uma vez que, por meio de lei de iniciativa parlamentar, conferiu-se atribuição a órgão público.

Referida expressão é incompatível com o disposto no art. 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo, cuja observância é obrigatória pelos Municípios, de acordo com o art. 144, da mesma Carta.

Consta do referido art. 5º, caput, que os Poderes Executivo e Legislativo devem guardar independência e harmonia entre si, do que decorre a autonomia e independência do Poder Executivo em relação aos desígnios da Câmara Municipal. De fato, a atividade legislativa parlamentar não pode ser exercida de modo a impor ao Prefeito o que deve ou não ser feito em termos de administração do Município.

Em outras palavras, a competência legiferante da Câmara Municipal se cinge à edição de normas gerais e abstratas, ao passo que compete ao Chefe do Poder Executivo editar leis com o fito de exercer a direção superior da Administração, regulamentar situações concretas e adotar providências específicas relativas ao planejamento, organização e execução de serviços públicos, isto é, a atividades inerentes a opções políticas de gestão.

Logo, evidencia-se que a Câmara Municipal de Caçapava usurpou a prerrogativa do Prefeito Municipal de deliberar privativamente acerca da estrutura administrativa local, ao cometer atribuições à Secretaria Municipal de Educação e ao funcionalismo público municipal.

Conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro:

“[...] 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 de secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal” (Malheiros Editores: 18ª edição 2017, pág. 774).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Importante registrar, ainda, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre a estruturação e as atribuições de secretarias e de órgãos da Administração Pública, invade a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, confira-se: "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). (g.n.)

Este C. Órgão Especial também já assentou o entendimento de que o poder de iniciativa de matéria relacionada à administração do Município pertence ao Chefe do Executivo. A este incumbe, portanto, não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à organização dos serviços prestados pelas secretarias municipais e às referentes ao funcionalismo municipal.

Nesse sentido, confira-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis municipais de iniciativa parlamentar que criaram e dispuseram sobre o "Conselho Municipal de Trânsito e Transporte" no Município de Guarujá, órgão vinculado à Secretaria de Defesa e Convivência Social dessa cidade. Determinação para que o Poder Executivo municipal providencie os "meios necessários para o seu funcionamento", bem como designe servidores públicos para a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

composição do Conselho. Vício de iniciativa configurado. Matéria legislativa de impulso privativo do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 24, § 2º, item 2, da Constituição Estadual. Afronta ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Carta Constitucional estadual). Ação procedente". (ADI n. 2192945-87.2017.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. 04.04.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INTRODUZIU MODIFICAÇÕES NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO, ALTERANDO A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS - INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que estabelece atribuições a órgãos da administração pública". (ADI n. 2028561-73.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 16.05.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.296, de 14 de agosto de 2014, de iniciativa parlamentar, que "assegura a reserva de vagas nas creches municipais, às crianças portadoras de necessidades educativas especiais e dá outras providências" Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ao Poder Executivo, a quem é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal). Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) Inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI n. 2170717-26.2014.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 25.03.2015).

Confira-se, em arremate, trecho do parecer ofertado pela Procuradoria-Geral de Justiça:

“[...] Lembre-se que a criação de órgãos e serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo e a conferência de respectivas atribuições consistem em matérias que se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo se houver geração de despesa ou à reserva da Administração se esta não ocorrer (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, Constituição Estadual).

Desta feita, caracterizada está a violação à denominada reserva da Administração, pois compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual).

Como dito, verifica-se que a Emenda n. 104/18, por meio de seu artigo 2º, em desrespeito aos ditames constitucionais, confere atribuição a órgão público específico - Secretaria Municipal de Educação.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode, por meio de emenda à lei orgânica, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quando o Poder Legislativo do município edita ato normativo disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos municípios.

Quando, a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais. [...]”.

Como se vê, é irrecusável a incompatibilidade da expressão “através da Secretaria Municipal de Educação”, constante do parágrafo único do artigo 205 da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18 à Lei Orgânica de Caçapava, com os artigos 5º; 24, § 2º, '2' e '4'; 47, II, XIV e XIX, 'a', todos da Constituição Estadual, razão pela qual deve ser declarada inconstitucional e suprimida do ordenamento jurídico, com base nas razões acima externadas.

Ante o exposto, julga-se procedente em parte a ação, para declarar a inconstitucionalidade tão somente da expressão “através da Secretaria Municipal de Educação”, constante do parágrafo único do artigo 205 da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pelo artigo 2º da Emenda n. 104/18 à Lei Orgânica de Caçapava.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257485-13.2018.8.26.0000) (grifei)

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.



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 focado, a proposta **poderá** reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 29 de março de 2019.

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