



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 0411/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 21/20 – Aatoria Vereadores Alecio Cau, Edson Secafim, Franklin Duarte de Lima, Gilberto Aparecido Borges – Giba, Kiko Beloni e Mauro de Sousa Penido – “Dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção, com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção, com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais”** de autoria dos Vereadores **Alecio Cau, Edson Secafim, Franklin Duarte de Lima, Gilberto Aparecido Borges – Giba, Kiko Beloni e Mauro de Sousa Penido** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

“De início, Senhora Presidente e Nobres Vereadores, cumpre lembrar que a mesma natureza de propositura foi apresentada anteriormente nesta Casa de Leis, através do Projeto de Lei nº 02/2018 e lido em Sessão Ordinária de 06.02.2018, e encaminhado às Comissões permanentes da Casa, obteve parecer favorável destas por unanimidade dos membros presentes, e posteriormente encaminhado ao Plenário soberano para deliberação, tendo o Projeto

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de Lei proposto por este vereador, aprovado por unanimidade de votos dos edis, sendo dispensado, portanto, de segunda votação.

*Encaminhado o Projeto de Lei nº 02/2018 para o Executivo Municipal, recebeu veto total do Prefeito Municipal em 26.06.2018, retornando ao Legislativo Valinhense para tramitação legal, onde teve o veto total à iniciativa parlamentar rejeitado pelos votos de 14 vereadores, que portanto, derrubaram o veto total do Prefeito Municipal, cabendo ao Presidente da Câmara, vereador Israel Scupenaro, a promulgação e publicação deste, que originou a **Lei nº 5.716 de 03.09.2018.***

Ato contínuo, inconformado com a publicação da Lei pelo Presidente de um dos Poderes constituídos no município, conforme normativa legal, o Poder Executivo Municipal ingressou no Poder Judiciário com uma ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade, onde através do Processo nº 2275295-98.2018.8.26.0000, com relatoria do respeitável e nobre Desembargador Dr. Elcio Trujillo, proferiu liminar “por suposta violação ao princípio da separação de poderes, diante indicada afronta parcial ao art. 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município, bem como aos artigos 24, §2º e 47, XIX, ambos da Constituição Estadual”, indicando ainda “ter havido a criação de despesas sem indicação de receita, em suposta contrariedade ao artigo 51 da Lei Orgânica Municipal e ao artigo 25, da Constituição Estadual; além de alegar violação aos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como à livre iniciativa e à concorrência”.

Isto posto, passamos a argumentar sobre a importância do Projeto de Lei que novamente ingressamos, com algumas modificações.

É fato a gravidade da situação de muitas árvores existentes em passeios de logradouros públicos do município, com comprometimento de estrutura de raiz, apodrecimento de tronco ou instalação de parasitas e insetos, em virtude de seu envelhecimento natural, que colocam em risco a integridade de munícipes, uma vez

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

que após queda, podem atingir casas, fiação elétrica, automóveis e mesmo transeuntes, com prejuízos inestimáveis e inclusive com a possibilidade de perda de vidas humanas.

Ainda destaca-se que muitas árvores, plantadas há pelo menos 50 anos, encontram-se doentes, e com risco de queda iminente por ocasião de chuvas e vendavais, em épocas críticas, situação esta que se agrava a cada ano.

Ainda digno de nota, que muitas árvores com crescimento desproporcional de raízes, acabam por comprometer calçadas e escoamento de água pluvial, com maior prejuízo a munícipe e município.

Neste contexto, multiplicam-se o pedido de munícipes que solicitam à Prefeitura Municipal providências para o corte, poda, destoca e substituição de árvores, ficando evidente que a Administração Municipal, nas atuais circunstâncias, não tem condições de atender a todos os pedidos e em tempo hábil de evitar maiores consequências para o munícipe, uma vez que este deve aguardar as ações dos órgãos públicos municipais, observando legislação em vigor, acumulando-se na Secretaria competente da municipalidade, pedidos para providências quanto à árvores problemáticas, **sem no momento, solução imediata por parte do poder público municipal, sem estrutura física e humana para atendimento das solicitações**, face a demanda crescente.

Assim, o intuito do presente Projeto de Lei é proporcionar à população a alternativa, **caso haja interesse do munícipe, em poder contratar empresa especializada, à suas próprias custas e sem onerar a municipalidade, cujos serviços serão realizados somente após liberação de laudo técnico por competente órgão da Administração Municipal, podendo assim proceder a poda, corte, remoção com destoca e substituição de exemplares no passeio público, e nos limites de suas propriedades particulares,**

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ainda restando ao munícipe, a alternativa de aguardar pelos serviços realizados pela própria municipalidade, se assim optar por não contratar serviços de terceiros.

Destaca-se que o presente Projeto de Lei é prática que já ocorre em outros municípios brasileiros, a exemplo da cidade de Maringá – PR, considerada modelo de administração pública, e que através da Lei Municipal 10.510/2017, passou a “autorizar o corte, a poda, a destoca e a substituição de árvores dos passeios públicos” da cidade por empresas privadas, sendo que nos mesmos moldes desta propositura, para contratar o serviço, o morador precisa solicitar laudo técnico ao setor de Arborização da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, a SEMUSP, e após, solicitar a vistoria, a administração municipal tem prazo de sessenta dias para fazer a avaliação e emitir o laudo que poderá autorizar ou não o pedido, sendo que o morador poderá escolher entre pagar pelo serviço ou aguardar que a Prefeitura realize o trabalho.

Além da cidade de Maringá – PR, onde a “Lei de corte e destoca” funciona de forma efetiva, outro município aprovou e mantém em funcionamento legislação que caminha na mesma vertente desta propositura.

Trata-se do município de Santa Rita D’Oeste – SP, próximo ao município de Jales, que através da Lei 1.202, regulamentou a problemática das árvores desde 23.06.2010, com significativos benefícios à toda a população, vez que a Prefeitura Municipal não conseguia solucionar toda a demanda necessária no atendimento à população.

*Outrossim, destaca-se aqui a resposta da Administração Municipal de Valinhos ao Requerimento nº 2.484/2019 da lavra do nobre vereador Gilberto Aparecido Borges, informando que apenas no mês de setembro/2019, inseriu em cronograma o total de **230 solicitações de remoção de árvores (sendo 54 urgentes) e 691 solicitações de***

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

podas, no total de 921 procedimentos, números estes, impraticáveis para equipe reduzida e enxuta, vez que a atual Administração Municipal sempre alega falta de recursos.

Finalmente, há que salientar, que considerando a liminar concedida ao Executivo Municipal através da referida ADIN e que suspende os efeitos da Lei Municipal nº 5.716 de 2018 ora promulgada, não procede o argumento de “ter havido a criação de despesas sem indicação de receita”, vez que consta na lei proposta, que o município que deseja obter autorização da municipalidade para a regular destoca, poda, remoção ou substituição do espécime arbóreo, e contratar para tanto, empresa especializada para tal, deverá arcar com as despesas às suas expensas, não onerará de nenhuma forma os cofres municipais, muito menos criando despesas adicionais ao erário público.

Desta forma, é que submetemos o Projeto de Lei à apreciação deste Legislativo Valinhense, esperando por certo o total apoio dos demais Vereadores que compõem esta Colenda Casa de Leis para sua aprovação, o que em muito beneficiará a população.”

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

Inicialmente, nos termos da justificativa, pondero que a mesma matéria do projeto havia sido positivada pela Lei Municipal nº 5716/18, a qual foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2275295-98.2018.8.26.0000 cujo acórdão foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a execução dos serviços de poda,

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

corde, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências” – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A imposição de obrigações ao Poder Executivo caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.”

Pois bem, assim sendo se faz necessário trazer os seguintes esclarecimentos a respeito dos efeitos vinculantes da referida decisão no caso em tela:

“As decisões definitivas prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta de inconstitucionalidade possuem efeitos:

(i) erga omnes (eficácia contra todos) (...)

(ii) ex tunc (efeitos retroativos) (...)

(iii) efeito vinculante (...)

(2) Quanto à extensão subjetiva, determina a Constituição que as decisões possuirão efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (...)

*(2.3) Quanto aos Poderes Executivo e legislativo, estes também ficam vinculados, **exceto** quando estão no exercício de atribuições de natureza legislativa, isto é, de produção normativa. Destarte, pode o Legislador editar uma lei de conteúdo idêntico a outra que o STF*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

tenha declarado inconstitucional, do mesmo modo que o Presidente da república pode editar medida provisória sobre o tema. Conforme noticiado no Informativo 377, STF

(...) entender de forma contrária afetaria a relação de equilíbrio entre o Tribunal constitucional e o legislador, reduzindo o último a papel subordinado perante o poder incontrolável do [Judiciário], acarretando prejuízo do espaço democrático-representativo da legitimidade política do órgão legislativo, bem como criando mais um fator de resistência a produzir o inaceitável fenômeno da chamada fossilização da Constituição. (grifo nosso). 141. Rcl 2.617, relatada pelo Min. Cezar Peluso.

Cumpre informar que quando as instâncias políticas tradicionais (Poder Legislativo e Executivo) editam atos normativos contrariando o teor de anterior manifestação do STF dotada de efeito vinculante, estamos diante de um fenômeno notadamente conhecido como 'reversão jurisprudencial'. Nas palavras do STF:

*"Os efeitos vinculantes, insitos às decisões proferidas em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, não atingem o Poder Legislativo, ex vi do art. 102, § 2º, e art. 103-A, ambos da Carta da República. 5. Consectariamente, a **reversão legislativa da jurisprudência** da Corte se revela legítima em linha de princípio, seja pela atuação do constituinte reformador (i.e., promulgação de emendas constitucionais), seja por inovação do legislador infraconstitucional (i.e., edição de leis ordinárias e complementares), circunstância que demanda providências distintas por parte deste Supremo Tribunal Federal. 5.1. A emenda constitucional corretiva da jurisprudência modifica formalmente o texto magno, bem como o fundamento de validade último da legislação ordinária, razão pela qual a sua invalidação deve ocorrer nas hipóteses de*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

descumprimento do art. 60 da CRFB/88 (i.e., limites formais, circunstanciais, temporais e materiais), encampando, neste particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. 5.2. A legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência (leis in your face) nasce com presunção iuris tantum de inconstitucionalidade, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. Nesse caso, a novel legislação se submete a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, nomeadamente quando o precedente superado amparar-se em cláusulas pétreas. (...) (grifo nosso) (ADI 5105, Rel. Min. Luiz Fux, julgada em 01/10/2015)” (MASSON, Nathalia, Manual de Direito Constitucional, 7ª ed., Ed. JusPODIVM)

Portanto, a extensão subjetiva do efeito vinculante de decisão judicial declaratória de inconstitucionalidade não vincula o Poder Judiciário e nem o Poder Legislativo, podendo respectivamente rever a decisão ou fazer lei igual, salvo se estiverem tratando de matéria administrativa no exercício de suas funções e atribuições administrativas:

“O efeito vinculante previsto tanto para as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC), como também nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), anteriormente, de maneira implícita, em razão do caráter dúplice destas ações e, expressamente, com a edição da Lei nº 9.868, em 10/11/99 e, posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 31/12/2004, garantindo

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

o efeito vinculante para ambas as ações de controle concentrado de constitucionalidade.

O efeito vinculante ocorre apenas em relação ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Não atinge, portanto, o próprio STF que, em determinadas circunstâncias, poderá rever suas decisões. Tampouco, conforme já delineado, se aplica ao legislador que, em tese, poderá editar uma nova lei com conteúdo material idêntico ao do texto normativo declarado inconstitucional.

Este entendimento tem ainda por finalidade preservar a relação de equilíbrio existente entre o tribunal constitucional e o legislador, evitando não apenas a sua redução a um papel subalterno, mas também a ocorrência do inconcebível 'fenômeno da fossilização da constituição'.

Segundo o Ilustre Ministro Cezar Peluso, na Reclamação 2.617 Agr/MG:

"É firme a jurisprudência desta Corte que não admite reclamação contra lei posterior à decisão cujo desrespeito se alega (cf. Rcl nº 344-Agr, rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 08/02/2002; Rcl nº 552, rel. Min. VICTOR NUNES LEAL, DJ de 01/06/1966; Rcl nº 706, rel. Min. AMARAL SANTOS, DJ de 18/11/1968). Se assim não fosse, interferir-se-ia de maneira desarmônica na esfera de atuação do Poder Legislativo do Estado, impedindo-o de legislar novamente sobre a matéria, toda vez que esta Corte se manifeste pela inconstitucionalidade de lei preexistente."

Ademais, segundo a Ilustre Corte Constitucional: 'a instauração do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal não impede que o Estado venha a dispor, em novo ato legislativo, sobre a mesma matéria versada nos atos estatais impugnados, especialmente quando o conteúdo material da nova lei implicar tratamento jurídico diverso daquele resultante das normas

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

questionadas na ação direta de inconstitucionalidade' (Rcl nº 467, rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 09/12/1994).

A Constituição da República é clara no limitar a extensão dos efeitos vinculantes da decisão definitiva de mérito, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo (art. 102, § 2º), enquanto eficácia que deve atribuída, por idênticas razões, à decisão definitiva da ação direta de inconstitucionalidade, a qual tem igual caráter dúplice, posto que com sinal trocado.

A Lei nº 9.868/99, no art. 28, § único, confirma tal entendimento.

Senão vejamos:

"Art. 28. (...)

*Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e **efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.**" (grifo nosso)*

O ordenamento jurídico brasileiro não estendeu ao legislador os efeitos vinculantes da decisão de inconstitucionalidade. Conforme demonstrou se alhures, e aqui se reforça: "a proibição de reprodução de norma idêntica à que foi declarada inconstitucional não pode inspirar-se nalgum princípio processual geral que iniba renovação do comportamento subjacente a ato concreto anulado ou tido por ilegal, o que, sob a autoridade da res iudicata, conviria apenas a processos de índole subjetiva".

O Supremo Tribunal Federal ainda assevera que, no que tange ao inconcebível fenômeno da fossilização da constituição, 'a consequência é particularmente grave: as constituições, enquanto planos normativos voltados para o futuro, não podem de maneira

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

nenhuma perder a sua flexibilidade e abertura. Naturalmente e na medida do possível, convém salvaguardar a continuidade dos standards jurisprudenciais: alterações de rota, decisões overruling demasiado repentinas e brutais contrastam com a própria noção de jurisdição. A percepção da continuidade como um valor não deve, porém, significar uma visão petrificada da jurisprudência ou uma indisponibilidade dos tribunais para atender às solicitações provenientes do ambiente'.

Invocando a respeito a orientação da Corte de Superposição na ADI nº 907, o então Ministro Moreira Alves, já advertiu-se:

'Também o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a declaração de inconstitucionalidade não impede o legislador de promulgar lei de conteúdo idêntico ao texto anteriormente censurado. Ao contrário do estabelecido na proposta original que se referia à vinculação dos órgãos e agentes públicos o efeito vinculante consagrado na Emenda n. 3, de 1993, ficou reduzido, no plano subjetivo, aos órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Proferida a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei objeto da ação declaratória, ficam os Tribunais e órgãos do Poder Executivo obrigados a guardar-lhe plena obediência'.

Ademais, se admitisse o contrário, ou seja, a vinculação do Poder Legislativo às decisões do Supremo Tribunal Federal, o postulado da segurança jurídica acabaria, contra uma correta interpretação constitucional sistemático-teleológica, sacrificando, em relação às leis futuras, a própria justiça da decisão.

Por outro lado, conforme já defendido pelo próprio STF, tal concepção comprometeria a relação de equilíbrio entre o tribunal constitucional e o legislador, reduzindo este a papel subalterno perante o poder incontrolável daquele, com evidente prejuízo do espaço democrático-representativo da legitimidade política do órgão

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislativo." (LEITE, Ravênia Márcia de Oliveira. **O Fenômeno da Fossilização da Constituição.** Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 24 Mai. 2009. Disponível em: investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/3587-o-fenomeno-da-fossilizacao-da-constituicao. Acesso em: 13 Fev. 2020)

Dito isso, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que se refere à competência do Município:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

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 munícipes. 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*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

O Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento a respeito das matérias cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo por meio do Tema 917 reconhecendo-se a repercussão geral do assunto no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911:

“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.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, §1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias 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 vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescenta-se 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.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Publique-se.

Brasília, 9 de setembro de 2016.

Ministro Gilmar Mendes

Relator"

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Vislumbram-se também os entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no mesmo sentido da Corte Federal:

"MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE, ALTERANDO LEI ANTERIOR, ESTABELECE O DEVER DE FISCALIZAÇÃO, COM IMPOSIÇÃO DE MULTA, PELA PREFEITURA MUNICIPAL, DO CUMPRIMENTO DA LEI ORIGINAL QUE IMPÕE AOS PARTICULARES O DEVER DE REPARAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS DANIFICADAS POR BURACOS ABERTOS PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS NO SUBSOLO NORMA QUE TRAÇOU REGRA DE PODER DE POLÍCIA MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NO ROL DE INICIATIVAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO DEVER DE FISCALIZAÇÃO ORIUNDO DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA QUE JÁ SE ENCONTRA DENTRE AS ATIVIDADES PREPONDERANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EVENTUAL CRIAÇÃO DE DESPESA QUE NÃO IMPLICA NA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI, MAS APENAS NA SUA INEFICÁCIA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO RESPECTIVO À SUA VIGÊNCIA AÇÃO IMPROCEDENTE.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Osvaldo Cruz contra a Lei Municipal nº 3/2019, de iniciativa do Poder Legislativo, que estabelece o dever de fiscalização, pela Prefeitura Municipal, do cumprimento do disposto no caput, do artigo 1º, da Lei Municipal nº 2.326/2002, com dever de aplicação de multa diária aos infratores.

O autor sustenta, em síntese, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, porquanto a legislação impõe obrigação à Administração Municipal, criando deveres e despesas aos órgãos municipais, violando o disposto nos artigos 25, 47, II e 144, da Constituição Estadual.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações às págs.43/60 e a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação.

É o relatório.

Eis a norma impugnada:

Lei nº 03, de 10 de abril de 2019, do Município de Osvaldo Cruz que acrescenta o inciso I ao parágrafo único do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.326, de 04 e abril de 2002:

Art. 1º - Fica acrescentado o inciso I, ao parágrafo único, do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.326, de 04 de abril de 2002, com a seguinte redação:

“Art. 1º ...

Parágrafo único...

I - Após a devida fiscalização, constatação e comprovação pela Prefeitura Municipal do descumprimento do disposto no caput será imposta, ao infrator, multa diária de R\$1.000,00 (um mil reais), a qual será corrigida anualmente, através do IPCA, calculado pelo IBGE ou por outro índice que venha substituí-lo.

...

Art. 4º ...”

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas às disposições em contrário. (sic)

A Lei nº 2.326, de 04 de abril de 2002, por sua vez, estabelece:

Artigo 1º - Qualquer empresa que necessite abrir buracos para a execução de trabalhos no subsolo das ruas de nossa cidade, fica obrigada a realizar a total recuperação do local, tapando-os e recuperando o aspecto inicial, tanto nas ruas não pavimentadas como nas já asfaltadas.

Parágrafo Único - Tal trabalho deverá ser realizado, num prazo máximo de 7 (sete) dias, contados a partir da efetiva execução dos serviços necessários.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 2º - A presente Lei deverá ser aplicada a todos os novos convênios ou parcerias, bem como às possíveis renovações de parecerias ou convênios, já existentes.

Artigo 3º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta da Empresa realizadora do serviço.

Artigo 4º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Alegou o Prefeito Municipal, autor da presente demanda, que a norma fere o disposto nos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Estadual que veiculam o princípio da Separação dos Poderes e as matérias cujo regramento é reservado ao Executivo.

Pois bem.

Não vislumbro na normatização em tela o alegado vício de constitucionalidade.

Isso porque a legislação municipal impugnada traçou evidentemente regra de polícia administrativa relativa à fiscalização do cumprimento das disposições contidas na Lei 2.326/2002 que por sua vez são relativas à recuperação das vias abertas com buracos para fins de execução de trabalhos no subsolo.

A matéria regrada não se insere no rol de iniciativas privativas do Chefe do Executivo, taxativamente dispostas no parágrafo 2º, do artigo 24, da Constituição Bandeirante.

Vale ressaltar que a iniciativa privativa do Executivo é exceção à regra de que compete ao Poder Legislativo ou a ambos os Poderes concorrentemente a edição de leis.

A respeito do tema, Hely Lopes Meirelles ensina que: São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que 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 de cargos, funções

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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. (Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2014, p. 607).

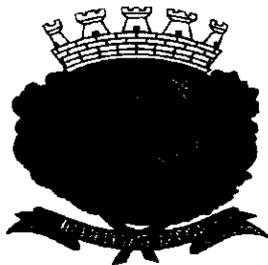
Sobre as atribuições dos Poderes no âmbito do Município, ainda leciona o insigne jurista:

(...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo prove 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.

(...)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (ob. cit., p. 605/606)

Não há, pois, que se falar em violação aos artigos 5º, 24, § 2º, e 47, II, da Constituição Estadual.

Oportuna a menção ao julgado, sob o regime de Repercussão Geral, do STF (Recurso Extraordinário em Agravo nº 878.911, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes), em que se discutiu a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro que tratava da instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias (Tema 917).

*Naquele julgamento, reafirmou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Reforçou, ainda, o Relator que 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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).***

Nesse sentido, quanto ao aumento de despesa, não há igualmente que se falar em inconstitucionalidade eis que a legislação impõe ônus aos particulares, restando ao Executivo apenas o dever de fiscalização, ou seja, o de exercitar o poder de polícia que é intrínseco à sua atividade preponderante e, mesmo que assim não fosse, mesmo que a lei tivesse criado despesa para a Administração, isso não implicaria em sua inconstitucionalidade, mas apenas sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência. Esse é o entendimento do STF. Confira-se:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. **A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339- SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (grifei ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES).***

Por tudo o quanto exposto, julgo improcedente a ação.

FERRAZ DE ARRUDA Desembargador Relator” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2127786-32.2019.8.26.0000)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais acima.

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, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 13 de fevereiro de 2020.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)