



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 72/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 034/2020 – Aatoria Vereador César Rocha – Institui o Programa “Adote uma passarela de pedestres” no Município de Valinhos e dá outras providências.

*À Diretora Jurídica*

*Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *Institui o Programa “Adote uma passarela de pedestres” no Município de Valinhos e dá outras providências*, de autoria do Vereador **César Rocha** 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, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

Por seu turno o art. 8º inciso I da Lei Orgânica estabelece:



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_/  
Fis. \_\_\_\_\_  
Rec. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*"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;"*

No concernente ao conceito de interesse local de sorte que ainda vale a precisa lição do saudoso professor Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

*"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" (grifos originais).*

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao*

<sup>1</sup>MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98.



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
RUBR. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Por seu turno, a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, por simetria, assim dispõe:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) 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:*



## **CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**

### **ESTADO DE SÃO PAULO**

- 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; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 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.*

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*
- III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - abertura de créditos adicionais.*



C.M.M.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, a princípio, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar relativamente à instituição de programas municipais.

Nesse mesmo sentido temos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal proferido em julgamento do Recurso Extraordinário nº 290.549 AGR./RJ, caso análogo que versava sobre lei de iniciativa parlamentar que criou programa municipal Rua da Saúde:

*"A irrisignação não merece prosperar. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei municipal nº 2.621/98 sob o fundamento de que esse dispositivo não poderia ter criado obrigações para órgãos da Administração, in verbis: "Quanto ao art. 6º da Lei sob exame, requisita-se verificação especialmente cuidadosa, porque, nesse dispositivo, nomeiam-se expressamente órgãos da Administração. Diz-se ali que, para a exequibilidade do Programa Rua da Saúde, integrarão seus esforços o CET-Rio, a Guarda Municipal, a Companhia Municipal de Limpeza, Urbana-COMLURB, e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Tal concurso se fará, dispõe a Lei, através do fornecimento de pessoal técnico e de apoio, restritos a cada área específica da atuação. Este o único comando da Lei examinada que importou em intrometimento na distribuição de tarefas executórias aos diversos órgãos administrativos. Não se originando de proposição do Prefeito, o procedimento legiferante faz-se inválido, por vício radical, que contaminou o dispositivo resultante" (fls. 98/99). Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/2007).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, , DJe de 30.11.2007- grifo nosso).*

*(...)*



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Por outro lado, no que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim consignou: "Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás, sintônico com a ideação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória. No que respeita ao inciso II, também se fala em obrigatoriedade de contratação de pessoal pela Administração, circunstância, contudo, que não decorre necessariamente da implantação do programa Rua Saúde, como se verifica inclusive do que dispõe os artigos 7º e 8º do diploma, que adiante ainda serão referidos. Dentro das perspectivas aqui colocadas, afigura-se impossível o reconhecimento da inconstitucionalidade por contágio, que imprestabilizaria todas as demais previsões da Lei Municipal n 2621/98, efetivamente servis aos seus artigos 1º, 2º e 3º" (fls. 96/97)". Verifica-se que o acórdão impugnado afastou a alegada inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei municipal nº 2.621/98 com base em uma interpretação sistemática desses dispositivos, sob o fundamento de que eles não se relacionam com a matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afirmou ainda que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*(...) Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 17 de março de 2010. Ministro DIAS TOFFOLI Relator"*  
(Recurso Extraordinário nº 290549)

*"Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290549)*

Do mesmo modo, cumpre consignar que 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 da matéria:

*"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*



C.M.M.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## **CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**

### **ESTADO DE SÃO PAULO**

*seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

*(...)*

*Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.*

*Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros.*

*Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014*



CRAV.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesa.*

*O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. 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. Precedentes.*

*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).*

*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, acrescente-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.*



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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." (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO)*

Entretanto, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo encontramos entendimento diverso acerca de programas análogos dispondo sobre bens públicos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS' - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES VÍCIO DE INICIATIVA MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.**



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Jundiaí contra a Lei nº 8.107, de 04 de dezembro de 2013, que Institui o Programa 'Adote um Ponto de Ônibus'.*

*O autor alega, em síntese, a invasão, pelo Legislativo, da competência privativa do Poder Executivo, com violação do princípio da Separação dos Poderes previsto no artigo 2º, da Constituição Federal e artigos 5º, 47 e 144, da Constituição Estadual. Sustenta, ainda, a existência de vício de iniciativa e, subsidiariamente, pede o reconhecimento de inconstitucionalidade do artigo 7º, da Lei, por estabelecer prazo para regulamentação da norma pelo Executivo.*

*A Câmara Municipal prestou informações (págs. 57/59).*

*O Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato (págs. 96/97) e a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação.*

*É o relatório.*

*Eis a norma impugnada:*

*Lei Complementar nº 8.107, de 04 de dezembro de 2013:*

*(...)*

*Art. 1º - É instituído o Programa "Adote um Ponto de Ônibus", que tem por finalidade receber a colaboração, diretamente, de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, na implantação, melhoria e conservação de pontos de parada de ônibus no Município.*



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## **CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**

**ESTADO DE SÃO PAULO**

*Art. 2º - O Programa caracteriza-se pela adesão espontânea dos interessados, que se comprometerão a observar as condições ajustadas em "Termo de Cooperação" a ser firmado com a Prefeitura.*

*§1º - No "Termo de Cooperação" constará o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para o início das obras necessárias e de 120 (cento e vinte) dias para seu término.*

*§2º - Não respeitados os prazos, considerar-se-á rompido automaticamente o "Termo de Cooperação"*

*§3º - Para cada ponto de parada de ônibus haverá autorização específica.*

*Art. 3º - A Prefeitura, através da Secretaria competente, colocará à disposição dos interessados o rol dos locais passíveis de serem beneficiados pelo Programa e os modelos-padrão de ponto de parada de ônibus.*

*Art. 4º - As entidades que adotarem os pontos de ônibus poderão neles explorar publicidade, por meio de equipamento previamente aprovado pela Secretaria competente, com tamanho máximo de 1,00m<sup>2</sup> (um metro quadrado), ficando isentas do pagamento de taxas de publicidade e propaganda, enquanto durar o período de adoção.*

*Parágrafo único. É vedada propaganda de:*

*I cunho político;*

*II fumo e seus derivados;*

*III jogos de azar;*

*IV armas, munição e explosivos;*



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## **CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**

### **ESTADO DE SÃO PAULO**

*V bebidas alcoólicas;*

*VI produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida;*

*VII fogos de estampido e de artifício, exceto aqueles que, pelo seu reduzido potencial, sejam incapazes de provocar qualquer dano físico em caso de utilização indevida;*

*VIII - revistas e publicações contendo material impróprio ou inadequado para crianças e adolescentes.*

*Art. 5° - Poderão ser celebradas parcerias com outros órgãos e entidades, públicas ou privadas, para os fins de Programa.*

*Art. 6° - Cada ponto de parada de ônibus poderá ser adotado por mais de uma entidade.*

*Art. 7° - O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de até 90 (noventa) dias, inclusive com a minuta do "Termo de Cooperação".*

*Art. 8° - Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.*

*O autor alega sua inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes bem como por vício formal de iniciativa, uma vez que cabe ao chefe do Executivo a proposição que disponha sobre bens públicos e atribuições de órgãos públicos. Argumenta, ainda, que isenção tributária somente pode ser concedida por lei específica.*

*Pois bem.*

*A função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*serviços públicos, de forma genérica e abstrata, constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal.*

*A prática dos atos concretos da administração, por sua vez, é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.*

*Nesse sentido o ensino de Hely Lopes Meireles:*

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*(...) 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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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'.*

(...)

*Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.*

*(in Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., Ed. Malheiros, 2006, p. 605/606)*

*Evidente, pois, que a norma impugnada feriu esta separação. Não houve observância da regra que confere ao Chefe do Executivo local a iniciativa legislativa na espécie, acarretando violação do princípio da separação dos poderes.*

*São dispositivos da Constituição Estadual:*

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

(...)

*Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*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;*

(...)

*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;*

(...)

*Art. 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se autoorganizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*Patente, pois, a ofensa aos arts. 5º, 47, incisos II, XIV e XIX "a" e 144 da Constituição Estadual.*

*Como bem salientou o douto Subprocurador Geral de Justiça oficiante nos autos, a gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos são assuntos da administração ordinária do Município, estando no círculo da reserva da Administração, consistente nas matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*A utilização/modificação de bens públicos por particulares, mais especificamente, como na hipótese em que instituiu-se o Programa que incentiva a adoção de um ponto de ônibus, com a finalidade de receber a colaboração diretamente de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, na implantação, melhoria e conservação de pontos de parada de ônibus no Município, é matéria exclusivamente relacionada à atividade administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração (págs. 107/108).*

*Além de tudo isso, em realidade, a lei também está criando uma forma de concessão de serviço público, que é matéria exclusiva a ser disciplinada pelo Poder Executivo.*

*O Legislativo invadiu, evidentemente, ao deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da gestão e do uso do patrimônio público, esfera própria da atividade do Administrador Público, violando frontalmente o princípio da separação dos poderes, bem como acoimando o ato de inconstitucional por vício formal de iniciativa.*

*Em igual sentido, julgado deste Órgão Especial:*

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.444, de 07 de março de 2018, do Município de Cedral. Iniciativa parlamentar. Criação do programa "Adote uma Praça". Ilegitimidade ativa. Superação mercê de aditamento trazido aos autos. Inépcia. Rejeição. Indicação expressa da regra constitucional violada. Previsão orçamentária. Ausência. Irrelevância. Regulamentação. Vícios de forma e conteúdo. Presença. Edito que dependia da provocação*



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*exclusiva do Alcaide. Disposição, outrossim, de assunto que está fora da alça de mira do Poder Legislativo. Inegável trespassse de divisas. Antecedentes do Colendo Órgão Especial. Ultraje ao princípio da separação entre os poderes. Decisão que se atém ao pedido inicial. Desrespeito aos artigos 5º, 47, II e XVIII, e 144 da Carta Maior Paulista. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2063047-84.2018.8.26.0000; Relator: Beretta da Silveira; Órgão Especial; Data do Julgamento: 05/09/2018).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 4.827, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE AUTORIZA A INSTALAÇÃO DE ABRIGOS EM PARADAS DE ÔNIBUS POR EMPRESAS INTERESSADAS EM FAZER PUBLICIDADE NO LOCAL - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES VÍCIO DE INICIATIVA INCONSTITUCIONALIDADE - AO PODER EXECUTIVO CABE ORGANIZAR E EXECUTAR TODOS OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2246485-84.2016.8.26.0000; Relator: Ferraz de Arruda; Órgão Especial; Data do Julgamento: 19/04/2017).*

*Pelo exposto, julgo procedente a ação para declarar inconstitucional a Lei nº 8.107, de 04 de dezembro de 2013, do Município de Jundiaí.*

FERRAZ DE ARRUDA  
Desembargador Relator



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

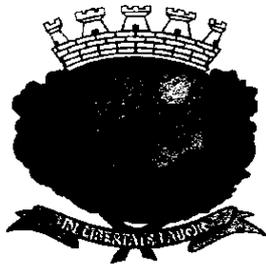
Assim, nos termos do entendimento da Corte Paulista, apesar dos elevados propósitos do autor, a propositura não reúne condições de legalidade e constitucionalidade, vez que embora o Município detenha competência legislativa para editar normas afetas à conservação e manutenção dos bens públicos municipais, nos termos do inciso I do artigo 30 da Carta Política, ao impor ao Executivo a adoção de determinadas condutas, no caso adoção de programa de conservação de bens públicos por particulares, o projeto perde a abstração e generalidade, características essenciais das leis, e configura verdadeiro ato concreto de administração, usurpando atribuição privativa do Prefeito.

Outrossim, a Lei Orgânica também reserva ao Chefe do Executivo a competência para a administração dos bens municipais (art. 116, LOM). Com efeito, ao Prefeito compete a administração dos bens municipais, tais como as áreas verdes, parques, jardins entre outros, o que compreende a faculdade de reger a utilização de tais bens segundo sua natureza e destinação, guardando-os e melhorando-os, no interesse público (José Nilo de Castro, In "Direito Municipal Positivo", 2ª ed., Ed. Del Rey, p. 159).

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao adentrar em matéria reservada ao Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade, consoante

9  
u



C.M.V.  
Proc. Nº \_\_\_\_\_/  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 12 de março de 2020.

**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
Procuradora OAB/SP nº 218.375

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

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 308.298