

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 159 /2020

Assunto: Projeto de Lei nº 69/20 – Autoria Vereador Edson Roberto Secafim – “Autoriza o Poder Público Municipal a conceder Auxílio Financeiro Emergencial aos Permissionários de Transporte Escolar em virtude dos impactos sociais e econômicos da pandemia COVID-19”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Autoriza o Poder Público Municipal a conceder Auxílio Financeiro Emergencial aos Permissionários de Transporte Escolar em virtude dos impactos sociais e econômicos da pandemia COVID-19”** de autoria do Vereador **Edson Roberto Secafim** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

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

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

“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

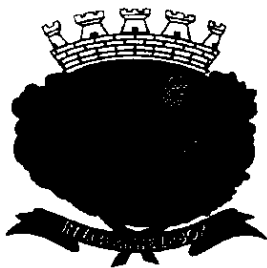
I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"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 ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº4.964, de 31 de março de 2016, do Município de Suzano, de iniciativa do Poder

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

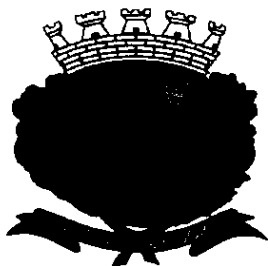
ESTADO DE SÃO PAULO

Legislativo, que autoriza o Poder Público a conceder auxílio financeiro às famílias atingidas por enchentes no ano de 2015.

VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre concessão de auxílio financeiro às vítimas de enchentes, avançou sobre área administrativa, ou seja, tratou de matéria que - por se referir a ações de socorro à população (em situação de emergência) e por envolver gestão de recursos públicos - é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

E essa inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se nota que a norma impugnada - ao contrário de se revestir de generalidade e abstração foi editada para atendimento (ou gerenciamento) de situações específicas e pontuais (enchentes e inundações), ocorridas no passado (dezembro de 2015), além do que atribuiu novas obrigações aos órgãos da administração municipal ao determinar que a Defesa Civil (assim entendida a Secretaria Municipal da Defesa Civil e Social), criada pelo art. 5º da Lei 4.632, de 14 de janeiro de 2013, e com as atribuições originais fixadas no art. 20, também efetue levantamento da extensão e natureza dos prejuízos causados pelo evento danoso; ou (ii) que o Poder Executivo crie uma Comissão Especial para esse fim, quando, na verdade, "é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADIN nº 3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em outro precedente, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002).

Lei meramente autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

(...)

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 134, redigida da seguinte forma:

"Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder auxílio financeiro, em valor a ser definido pela administração, às pessoas que tiveram suas residências atingidas pelas enchentes e inundações decorrentes das chuvas ocorridas a partir de 1º de dezembro de 2015, do Município de Suzano.

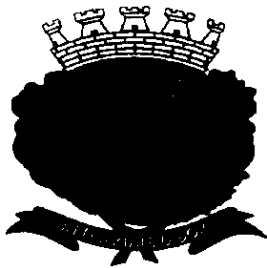
Art. 2º. O auxílio financeiro a que se refere o 'caput' do art. 1º somente será concedido às pessoas que comprovadamente tiveram bens imóveis, móveis ou utensílios danificados por ação da água das chuvas, nas situações levantadas e apuradas pela Defesa Civil Municipal ou Comissão Especial instituída pelo Poder Executivo.

Art. 3º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Examinando esses dispositivos com enfoque no princípio da separação de poderes não há como negar a alegada inconstitucionalidade.

É que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre concessão de auxílio financeiro às vítimas de enchentes, avançou sobre área administrativa, ou seja, tratou de matéria que - por se referir a ações de socorro à população (em situação de emergência) e por envolver gestão de recursos públicos - é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

E essa inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se nota que a norma impugnada - ao contrário de se revestir de generalidade e abstração foi editada para atendimento (ou gerenciamento) de situações específicas e pontuais (enchentes e inundações), ocorridas no passado (dezembro de 2015), além do que atribuiu novas obrigações aos órgãos da administração municipal ao determinar que a Defesa Civil (assim entendida a Secretaria Municipal da Defesa Civil e Social), criada pelo art. 5º da Lei 4.632, de 14 de janeiro de 2013, e com as atribuições originais fixadas no art. 201, também efetue levantamento da extensão e natureza dos prejuízos causados pelo evento danoso; ou (ii) que o Poder Executivo crie uma Comissão Especial para esse fim, quando, na verdade, "é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADIN nº 3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005), daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da lei por ofensa às regras de competência legislativa e ao princípio da separação e independência dos poderes (art. 5º da Constituição Estadual).

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em outro precedente, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

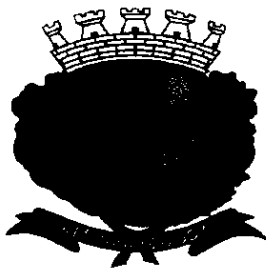
Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002).

Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que "sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade" ("Comentários à Constituição do Brasil", 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).

É oportuna, neste passo, a lição de Hely Lopes Meirelles:

"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 a 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.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.” (em 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439).

Nessa linha, o Poder Executivo é “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa” (José Afonso da Silva, in “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, pag. 116), exatamente como ocorre no presente caso.

Nesse sentido este C. Órgão Especial tem decidido em casos semelhantes:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.965, de 31 de março de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a conceder isenção ou remissão de IPTU a imóveis edificados que tenham sido atingidos por enchentes ou alagamentos. Lei autorizativa ou de delegação que, muito embora não verse sobre matéria orçamentária, mas tributária, não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência, circunstância que lhe dá roupagem manifestamente inconstitucional. Câmara Municipal que, além disso, exorbitou de sua competência normativa ao criar obrigações para a atuação da Administração Pública local, em termos funcionais-procedimentais e temporais. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada Precedentes do STF e deste Colegiado. AÇÃO PROCEDENTE” (ADIN nº 2144657-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 09/11/2016).

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.279/2014, do município de Guarulhos Instituição de programa denominado "Bolsa Creche", destinado a fornecer recursos financeiros mães de filhos em idade de educação infantil não matriculados na rede pública ou creche credenciada Matéria relacionada à Administração Pública, por disciplinar programa de governo Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a esfera do Poder Executivo, ao tratar de matéria típica da gestão administrativa Violação ao princípio da separação de poderes Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual - Aumento de despesas, sem indicação de respectiva fonte de recursos disponíveis para atendimento dos novos encargos - Violação ao art. 25, caput, da Carta Bandeirante Ação procedente (ADIN nº 2122021-56.2014.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Antonio de Godoy, j. 15/10/2014).

Pouco importa, ademais, que a lei impugnada seja de natureza "autorizativa", uma vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, o que significa que a norma impugnada, na verdade, contém indisfarçável "determinação" (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012), sendo, por isso, manifestamente inconstitucional.

Ante o exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.964, de 31 de março de 2016, do município de Suzano.

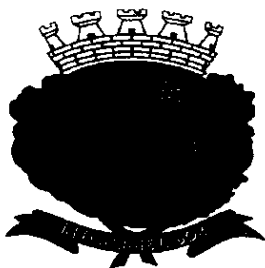
FERREIRA RODRIGUES

Relator

1 Art. 20 São atribuições da Secretaria Municipal de Defesa Civil e Social - SMDCS:

I - observar a legislação federal, estadual e municipal no âmbito de sua atuação;

(ACP)

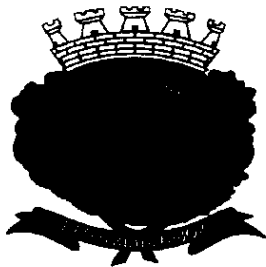


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- II - atuar como órgão de direção superior da Administração Municipal;*
- III - auxiliar o Prefeito Municipal nos assuntos afetos à respectiva pasta;*
- IV - formular uma política de cooperação e integração na área de segurança pública, dentro do âmbito do Município;*
- V - fomentar a ação conjunta de setores ligados aos assuntos de segurança pública, entre os quais a Polícia Militar e Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário, além de entidades governamentais e não governamentais, cujos trabalhos sejam relacionados diretamente com problemas sociais e, indiretamente, com a segurança pública;*
- VI - promover o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social; devendo entender "desastres" como o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;*
- VII - promover as ações de defesa civil sob o ponto de vista da "segurança global da população";*
- VIII - definir e executar a Política Municipal de Proteção e Defesa Civil, em consonância com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;*
- IX - assessorar o Prefeito e garantir a efetiva atuação da Municipalidade nos casos de atenção, emergência e estado de calamidade pública;*
- X - exercer o comando superior da Guarda Municipal de Suzano;*
- XI - coordenar todas as atividades afetas à Guarda Municipal de Suzano;*
- XII - efetuar o planejamento das atividades anuais e plurianuais do respectivo órgão;*
- XIII - exercer o controle orçamentário no âmbito da Secretaria;*
- XIV - promover a constante modernização técnica, por intermédio de estudos para a melhoria dos serviços oferecidos pela Secretaria;*
- XV - gerir, na forma da lei, todo fundo especial que lhe esteja afeto, executando sua programação orçamentária e financeira;*
- XVI - atender às solicitações da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

XVII - executar outras atribuições correlatas que lhes forem delegadas por ato próprio do Prefeito Municipal e que não sejam de sua competência exclusiva.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2144637-54.2016.8.26.0000)

De tal sorte que a Corte Paulista considerou nos julgados acima que ofende o princípio constitucional da separação de poderes a proposição parlamentar tendente a autorizar o Poder Executivo a conceder auxílio financeiro.

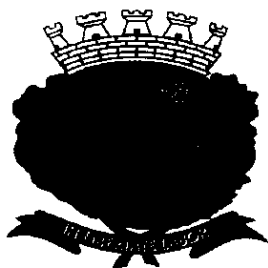
Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

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

(...)

O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

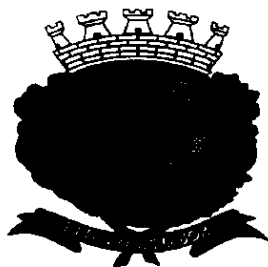
ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.

*Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa **tendência decrescimento** desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se **levamos** em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.*

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

Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.

(...)

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

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

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013 que "disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica":

"Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno."

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção do Nobre Edil, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

CMV, aos 07 de julho de 2020.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)