

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 149/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 86/2021 – Autoria dos vereadores Edinho Garcia, Fábio Damasceno, Franklin, Gabriel Bueno, Henrique Conti, Mayr, Marcelo Yoshida, Roberson Costalonga "Salame", Toloí, Simone Bellini, Tunico, Veiga, Alécio Cau, César Rocha - Dispõe sobre a obrigatoriedade de debate público com a comunidade previamente à instalação ou funcionamento de Ecopontos no Município, na forma que especifica.

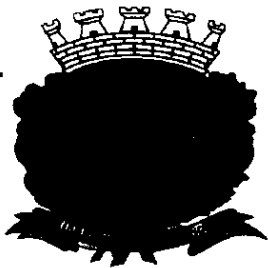
À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloí

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe, que *Dispõe sobre a obrigatoriedade de debate público com a comunidade previamente à instalação ou funcionamento de Ecopontos no Município, na forma que especifica.*

Consta da justificativa do projeto:

É inegável a importância da instalação de Ecopontos em municípios cujo crescimento populacional e adensamento demográfico, sobretudo em regiões centrais, demanda cuidados e destinação correta de resíduos sólidos, dentre eles materiais recicláveis.

É comum nos depararmos com algum sofá velho ou televisão antiga abandonados nas calçadas ou até entulho gerado por



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

construções, demolições e pequenas reformas em prédios ou residências, que são jogados de maneira ilegal em avenidas, ruas e praças. Esse tipo de descarte irregular gera sérios problemas ambientais.

Os Ecopontos foram criados exatamente com o objetivo de dar fim ao despejo desses tipos de itens em vias públicas, rios e terrenos baldios, que ocasiona desde problemas de saúde a enchentes, além aumentar os gastos com a limpeza pública.

Contudo, para que os benefícios da instalação e funcionamento de Ecopontos seja de fato sentidos pela população, é necessário um planejamento adequado quanto à sua localização, de modo a verificar os possíveis impactos ambientais e de vizinhança que naturalmente ocorrem com um projeto deste porte.

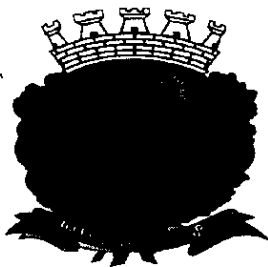
A participação popular neste processo, principalmente dos moradores e comerciantes do entorno é de suma importância para que o benefício de um Ecoponto não se transforme em transtorno para a região, considerando volume de cargas, ruídos, tráfego de veículos e eventual atração de animais peçonhentos.

(...)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”
(Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

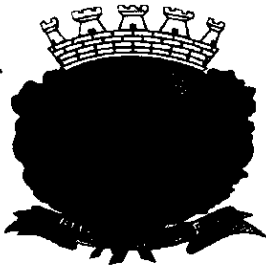
A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

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;

[...]

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

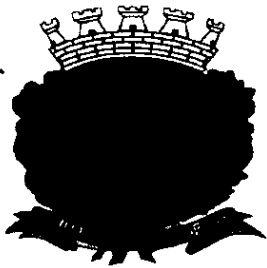
Meirelles leciona:

"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".

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

A audiência pública é definida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹, como *"um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente*

¹ 30 Direito da participação política : legislativa, administrativa, judicial : fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro : Renovar, 1992. p. 129.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”

Na obra “Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso”² encontramos o seguinte conceito: (...) definiremos então audiência pública como instituto de participação popular, que se concretiza mediante o recebimento de qualquer um do povo no dia, no horário e no local determinados em editais impressos no Diário Oficial, para que então aproveitem a oportunidade para opinar, aconselhar, criticar, enfim, expor oralmente a posição que possuem sobre o tema predefinido, um tema que, via de regra, exigiu o chamamento de uma audiência pública, justamente em razão de se tratar de assunto de interesse coletivo, cujos impactos afetarão a vida de uma coletividade anônima, cuja voz precisa ser compreendida pelo órgão decisor.

Assim, temos que as audiências públicas constituem importante mecanismo de participação popular na gestão pública em consonância com o regime da democracia participativa expresso na Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único).

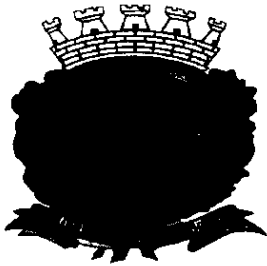
Nessa linha encontramos previsão da necessidade de audiência pública em diversos diplomas legais, *exempli gratia*:

- **Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto das Cidades**

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

² <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/40/384>. Acesso em 08/04/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

(...)

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

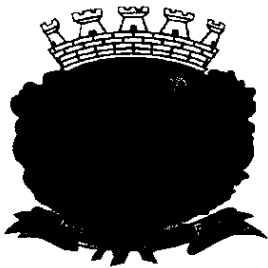
(...)

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

*Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, **audiências e consultas públicas** sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.*

• ***Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal***

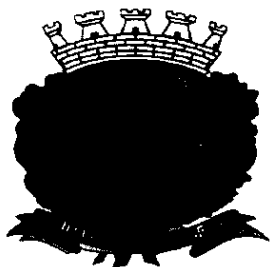
Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

*§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, **em audiência pública** na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais*

(...)

• ***Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, **audiência pública**, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.*

Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (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.

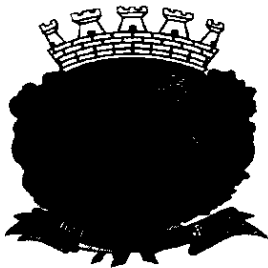
[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

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)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

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; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

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;

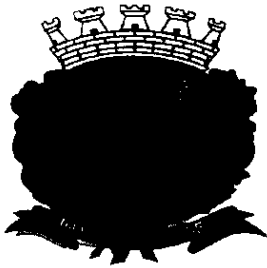
II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

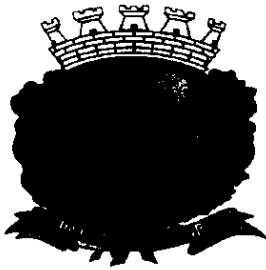
“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

*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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Todavia, cumpre atentar para entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da inconstitucionalidade de leis municipais dispendo sobre a imposição de audiências públicas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.815, de 15 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a necessidade de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

realização de audiência pública previamente ao reajuste da tarifa de transporte coletivo no Município, bem como o reajuste da tarifa do sistema denominado "área azul". Norma querreada que invade a esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo local, elencada no artigo 47, II e XIV e XVIII da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta. Ação procedente.

(...)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 5.815, de 15 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a necessidade de realização de audiência pública previamente ao reajuste da tarifa de transporte coletivo no Município, bem como o reajuste da tarifa do sistema denominado "área azul" e tem o seguinte texto:

"ARTIGO 1º Fica obrigatório a realização de audiência pública previamente a qualquer tipo de reajuste ou adequação sobre preços da tarifa municipal de transporte público do Município, bem como o reajuste da tarifa do sistema denominado área azul, relacionado às vagas de estacionamento em vias públicas,

ARTIGO 2º As audiências públicas mencionadas no artigo anterior deverão ser realizadas com a ampla divulgação na imprensa local, inclusive com a publicação de convocação em dois jornais da cidade, além de editais fixados nos terminal urbano e ônibus, com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias, da data de audiência.

ARTIGO 3º Para garantir o devido debate a transparência nas discussões acerca do custo da tarifa do transporte coletivo municipal e da "área azul", fica a Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos obrigada a publicar, na internet, no site da Prefeitura Municipal, de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

forma permanente, a planilha de custos do sistema de transporte público do município de Catanduva.

ARTIGO 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”.

(...)

Não obstante, de iniciativa parlamentar, a lei guerreada invade a esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo local, elencada no artigo 47, II e XIV e XVIII da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta, que assim dispõe:

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

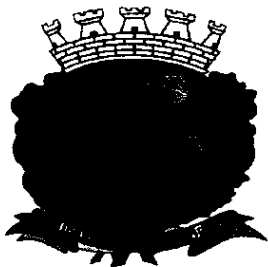
(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XVIII - enviar à Assembléia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos.”

Como sabido, ao Legislativo compete a edição de normas gerais, de caráter abstrato e coativo de observância pelos Municípios. No dizer de Hely Lopes Meirelles, “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 (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

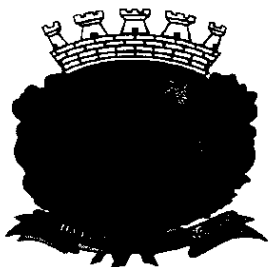
administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros.2000. p. 506-507).

No caso presente, consoante disposição expressa do artigo 120 e 159, § único da Carta Paulista², a competência para a fixação de tarifas e preços públicos é do Chefe do Executivo local, de tal sorte que a imposição de prévia realização de audiência pública para a discussão de aumento de tarifas de transporte coletivo e da “área azul”, ainda que em homenagem ao princípio da transparência dos atos administrativos, significa invasão da esfera reservada de ato da Administração, agindo o Legislativo ultra vires, consoante já observou a Corte Suprema, verbis:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.169

SÃO PAULO

V O T O. O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: *Peço vênia, Senhora Presidente, para acompanhar a divergência, eis que também entendo que a matéria veiculada na Lei paulista nº 10.877/2001 qualifica-se como tema sujeito à reserva de administração, o que basta para legitimar a declaração de inconstitucionalidade ora pretendida pelo Senhor Governador do Estado. Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo “ultra vires”, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua*

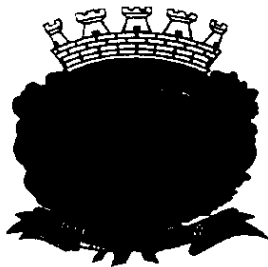


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

prerrogativa institucional. Na realidade, o Legislativo não pode insinuar-se, muito menos interferir, ainda mais por iniciativa parlamentar, em domínio que se refira à própria organização administrativa do Poder Executivo, pois, nessa matéria, a prerrogativa de fazer instaurar o processo de formação das leis, quando tal se fizer necessário, competirá, exclusivamente, por efeito de expressa determinação constitucional, ao Chefe do Poder Executivo:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES . O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. ” (ADI 2.364-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

É por isso que o magistério da doutrina adverte, na lição de J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito Constitucional”, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra), que a reserva de administração constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois , enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um “núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento”, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo. Como se sabe, e tal como adverte a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

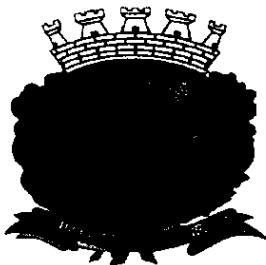
contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte” (RTJ 181/555 RTJ 138/722 RTJ 152/341 RTJ 158/60, v.g.).”3

E também deste Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.311, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA CONCESSÃO DE ISENÇÃO DA TARIFA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO AOS IDOSOS COM MAIS DE 60 ANOS, CREDENCIADOS PELO MUNICÍPIO INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL INVIABILIDADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DIREITO PREVISTO PELA CONSTITUIÇÃO PAULISTA, VISANDO A PROTEÇÃO DO CONTRATO 3 ADI 3169 / SP, voto do Ministro Celso de Mello, j. em 11.12.2014

ADMINISTRATIVO E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS SÃO ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES SANÇÃO DO PROJETO DE LEI PELO PREFEITO MUNICIPAL NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INICIATIVA JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STF PRETENSÃO PROCEDENTE. (ADI 2140844-10.2016.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, j. em 26/10/2016)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 412, de 03 de outubro de 1997, de iniciativa parlamentar e sancionada pelo Prefeito, que “dispõe sobre o desconto nas tarifas de transporte coletivo urbano na cidade de Lins, para estudantes, professores e desempregados” Invasão da reserva legal de atribuições do Chefe do Poder Executivo Serviços públicos, em especial os delegados mediante concessão ou permissão, estão sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público, sendo remunerados por



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

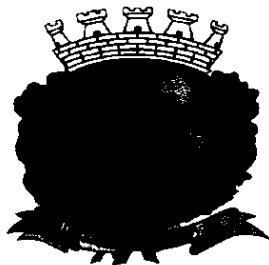
tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente Ofensa ao princípio da separação dos poderes Ausência, ademais, de previsão de fonte específica de custeio (art. 25 da CE) Inconstitucionalidade declarada Ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 25, 47, II, XIV, XVIII e XIX, 120, 144 e 159, § único, da Constituição Estadual.” (ADI 2181142-78.2015.8.26.0000, Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, j. em 1º de junho de 2016)

*Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.815, de 15 de dezembro de 2016, do Município de Catanduva.*

XAVIER DE AQUINO
RELATOR

(TJSP. Adin nº 2072653-73.2017.8.26.0000. Rel. Des. Xavier de Aquino. Data de julgamento: 16/08/2017)

*Direta de Inconstitucionalidade. Emenda à Lei Orgânica aprovada pela Câmara Municipal. Lei de iniciativa parlamentar. Imposição de necessidade de participação popular nos processos de revisão de tributos, preços públicos, impostos, taxas e tarifas, com realização de audiência pública com antecedência mínima de trinta dias. **Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Vício de iniciativa. Inteligência dos artigos 5º, 24, §2º, 2, 24, §5º, 1, 25, e 144, da Constituição Estadual. Precedente do Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP. Adin. 2202528-04.2014.8.26.0000. Rel. Des. JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN. Data do julgamento 27/05/2015).***



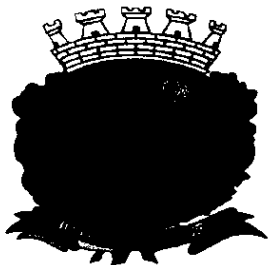
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

ADI. LM 3.666/12 – AMPARO. “Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 3.666/2012 do município de Amparo, que **condiciona a realização de quaisquer ações governamentais à prévia apresentação de estudo de impacto ambiental, a realização de audiências públicas com as comunidades afetadas e prévia existência de parecer favorável do Conselho de Meio Ambiente Municipal e a Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal - Lei que cuida de matéria relativa à gestão da cidade, no que pertine ao planejamento, uso e ocupação do solo - Iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal - Ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, 144 e 181, §2º da Constituição Estadual - Desrespeito à separação, harmonia e independência dos Poderes - Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente.” (ADI 01559222020128260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Rubens Cury – 27/02/2013 – Votação Unânime – Voto nº 22386)**

Nessa mesma linha encontramos decisão do Supremo Tribunal

Federal:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. ADI. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA IMPONDO OBRIGAÇÕES AO LEGISLATIVO E AO JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O art. 120, § 7º, da Constituição do Estado de Santa Catarina viola o princípio da separação dos Poderes (art. 2º e 96 da Constituição Federal), ao determinar que as audiências públicas serão promovidas

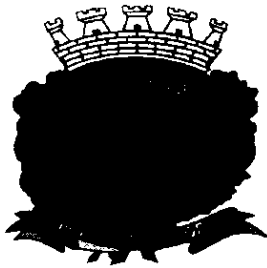


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

pelos Poderes Executivo e Judiciário, nas datas e nos municípios designados pela Assembleia Legislativa . Precedentes. 2. Medida cautelar confirmada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF. ADI nº 1.606. Min. Luís Roberto Barroso. Data de julgamento: 16/08/2017).

Do mesmo modo, colacionamos recente decisão da Corte Paulista que assevera a prescindibilidade de audiências públicas em relação à matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.878, de 27 de abril de 2020, do Município de Lorena, que criou o programa 'Reciclagem Ambiental Participativa' para disciplinar a coleta e segregação de resíduos sólidos e líquidos recicláveis, atribuindo como postos de coletas as instituições de ensino públicas e privadas, sendo promulgada pela Câmara Municipal após veto integral do Poder Executivo – Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à defesa do meio ambiente e combate à poluição pela criação de postura municipal (segregação do lixo) – Não ocorrência – Matéria de competência concorrente entre União, Estados e Municípios, de iniciativa não privativa do Poder Executivo e sem a necessidade de participação popular (artigos 23, inciso VI e 24, inciso VI, da Constituição Federal) – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Lei objurgada que no seu artigo 3º criou obrigação adicional aos administradores das instituições de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

ensino público indicadas como postos de coleta, ao determinar que estes fizessem remessa do material para terceiros e elaborassem relatórios de prestação de contas – Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual - Norma, no entanto, que é plenamente constitucional no que tange à criação de postura às entidades de ensino privadas – Situação que permite a declaração da inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 3.878/2020, sem redução de texto, com efeito 'ex nunc', apenas para excluir da sua incidência as instituições de ensino públicas não previamente autorizadas pelo Chefe do Poder Executivo – Ação julgada parcialmente procedente, com modulação.

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2159779-59.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 06/04/2021)

Outrossim, no concernente à sanção fixada no art. 5º do projeto cumpre colacionar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da matéria:

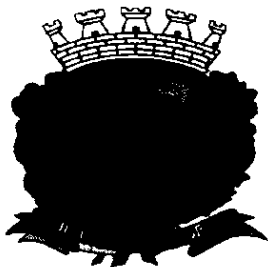
Ação direta de inconstitucionalidade. Anhembi. Lei Municipal n. 2.139, de 23 de abril de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implantação do dispositivo denominado 'Boca de Lobo Inteligente' nos logradouros municipais de Anhembi. Caracterização de ofensa ao princípio da reserva da Administração. Lei que regulou a prática de ato típico de gestão do Município. Violação ao princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa também caracterizado. Lei Municipal n. 2.140, de 23 de abril de 2020, que 'Proíbe a inauguração de obras públicas municipais inacabadas ou que não possam ser usufruídas de imediato pela população'.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

Hipótese de iniciativa concorrente. Norma impugnada que materializa os princípios da moralidade e razoabilidade. Inconstitucionalidade pontual, no entanto, do art. 4º, que prevê hipótese de ato de improbidade administrativa. Violação ao pacto federativo. Competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil e responsabilidade civil (art. 22, I, da CF, e Tema n. 484 do STF). Lei Municipal n. 2.142, de 23 de abril de 2020, que 'Dispõe sobre a divulgação da listagem de medicamentos disponíveis e em falta na rede municipal de saúde e dá outras providências'. Iniciativa parlamentar. Matéria relacionada à publicidade que deve orientar a atividade Administrativa. Hipótese de iniciativa concorrente. Norma que visa a proteger, por via reflexa, o direito à saúde, nos limites do interesse local. Inconstitucionalidade afastada. Precedentes. Ação procedente em parte. (TJSP. Adin nº 2087225-29.2020.8.26.0000. Rel. Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ. Data do julgamento: 02/12/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Valinhos. LM nº 5.935/19. Obrigatoriedade das escolas da rede privada e municipal ministrarem aos professores, funcionário e alunos treinamento para evacuação do prédio em prevenção a eventuais ocorrências de incêndios. Separação de poderes. Vício de iniciativa. Ausência de dotação orçamentária. Sanção. Crime de responsabilidade. Competência privativa da União. 1. Separação de Poderes. Vício de iniciativa. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inteligência do art. 24, 'caput' da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

CE. A LM nº 5.935/19 dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas privadas e municipais de Valinhos ministrarem treinamento para evacuação do prédio, em prevenção a eventuais ocorrências de incêndio; cuida do poder de polícia administrativa associado ao interesse público concernente à segurança dos frequentadores dos estabelecimentos de ensino; e não se insere dentre as hipóteses de competência legislativa privativa do prefeito municipal. Não há violação à separação de Poderes, nem às competências do Chefe do Poder Executivo inculpidas nos incisos II, XI, XIV e XIX, 'a' do art. 47 da CE. Jurisprudência. 2. Dotação orçamentária. Ausência. As atividades de prevenção previstas na LM nº 5.935/19 consistem em aulas, palestras e simulações realizadas de tempo em tempo que não geram ônus financeiros à administração. Ainda que assim não se compreenda, é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. 3. Sanções. Crime de responsabilidade. Competência privativa da União. A omissão do agente público responsável pela escola municipal no cumprimento da lei poderá lhe acarretar cominações administrativas e penais previstas na legislação esparsa e até mesmo no DL nº 201/67, se for o caso; mas o enquadramento da conduta pela lei impugnada como crime de responsabilidade, conforme disposto no art. 4º, II, 'b' da LM nº 5.935/19, representa inadmissível usurpação da competência federal. Aplicação da Súmula Vinculante nº 46. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente procedente. (TJSP. Adin nº 2000868-46.2020.8.26.0000. Rel. Des. TORRES DE CARVALHO. Data do julgamento: 02/12/2020).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, concluímos que a matéria se insere dentro da competência municipal, não sendo de iniciativa privativa do Executivo, contudo, cumpre atentar para entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela inconstitucionalidade da imposição de realização de audiências públicas em casos análogos, bem como da previsão em lei municipal de sanção por ato de improbidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 09 de abril de 2021.

ROSEMEIRE DE
SOUZA CARDOSO
BARBOSA

Assinado de forma digital por
ROSEMEIRE DE SOUZA CARDOSO
BARBOSA
Dados: 2021.04.09 15:01:50 -03'00'

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298