



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 207/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 98/2021 – Autoria da vereadora Simone Bellini – Institui o plano emergencial para recuperação da economia popular e de retomada do crescimento econômico de pequenos comerciantes e trabalhadores autônomos.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Presidente Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Institui o plano emergencial para recuperação da economia popular e de retomada do crescimento econômico de pequenos comerciantes e trabalhadores autônomos”*.

Da justificativa extraímos que o projeto *“visa impulsionar a retomada do crescimento dos pequenos comerciantes e trabalhadores autônomos que encontram-se prejudicados pelas restrições impostas em necessidade ao enfrentamento da pandemia do COVID19”*.

Igualmente consta da justificativa:

O presente projeto, trata-se de mecanismos que visam assegurar a retomada do crescimento com a criação de oportunidades pelo Poder Público local para facilitar a retomada do crescimento, permitindo que o Poder Público, além de ser agente transformador, deva ir ao encontro do trabalhador mais vulnerável, que atualmente encontra-se potencialmente prejudicado economicamente no desenvolvimento de suas atribuições.

A bem da verdade, tem-se percebido que o Município, desde o começo da pandemia, no mês de março de 2020, teve reações acanhadas no tocante à proteção do trabalhador informal e do pequeno comerciante, mantendo postura passiva no aguardo de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pacotes de medidas oriundas dos demais entes da Federação, o que não se aconteceu, exceto o auxílio financeiro que, ao nosso ver, não mais contempla, na totalidade, as necessidades da classe trabalhadora mais prejudicada.

Não se pode ignorar que essa classe é a base da pirâmide social, e não se vislumbrou outros atos de gestão por parte do Poder Público em geral como a suspensão da exigibilidade de tributos, colocando os mais necessitados em situação que demanda extrema atenção e exige que a Administração local se reinvente para simplificar os mecanismos burocráticos, facilitar o acesso aos serviços existentes e intermediar a oferta de crédito com enfoque social e não financeiro como são ofertados pelas instituições bancárias.

A fase de pandemia exige essa nova postura: uma nova marca na gestão pública, ao qual o Administrador deve sair de seus gabinetes, e ir ao encontro das necessidades do povo, já que velhas posturas e falas não reverbera nas classes mais prejudicadas como o repetido discurso de ajuste das contas públicas ou de medidas de austeridade para a economia dos cofres públicos. O povo não se vê acolhido nem prestigiado em suas necessidades e tampouco cuidado daquilo que parece lhe ser fundamental: o direito ao desenvolvimento de um trabalho que lhe torne digno a prover o próprio sustento.

E nesse conceito de enfrentamento, nada mais justo que a estrutura da Prefeitura seja direcionada nos cinturões que demandam maior atenção social, para efetivo conhecimento daquilo que se faz necessário a ser implementado para garantir a retomada do desenvolvimento econômico dos mais carentes.

Assim, sem embargos de quaisquer posicionamentos contrários, entendemos que a presente iniciativa se reveste do mais alto interesse público, além de atender a significativa parcela da população que precisa desenvolver seu trabalho para garantir o sustento de cada dia, contando, dessa forma, com o apoio e compreensão dos senhores vereadores para a aprovação do presente projeto aqui apresentado.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“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.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e jurídicos, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade eis que força da Lei Maior, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, (art. 30, I, da CRFB).

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*"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:" - grifo nosso.*

(...)

"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 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:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;" - grifo nosso.

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". (gn)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Outrossim, 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 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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

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:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Deste modo, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de instituir programas.

Nesse mesmo sentido temos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal proferido em julgamento do Recurso Extraordinário nº 290.549 AGR./RJ, ao qual negou seguimento:

"A irresignação 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo” (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5.12.2003).

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 coma 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.

(...) 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"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)

Aliás, 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:

"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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Nesse mesmo sentido o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes Reconhecimento parcial. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Norma de conteúdo programático. Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020. Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração. Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente. (TJSP. Adin 2133498-66.2020.8.26.0000. Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE. Data de julgamento: 10/02/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências". II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019, grifado).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 11.776, DE 03 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO NORMA QUE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

'INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE HORTAS COMUNITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA NO 917 ARE. 878.911/RJ AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE PRIVADA, TENDO EM VISTA QUE SOMENTE MEDIANTE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS PARTICULARES É QUE PODEM SER UTILIZADOS 'OS TERRENOS OU GLEBAS PARTICULARES', CONFORME EXPRESSA PREVISÃO LEGAL POR FIM, CONSTATADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 5º DA LEI ORA SINDICADA CAUSA DE PEDIR ABERTA DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE USUCAPIÃO, MATÉRIA AFETA AO DIREITO CIVIL E, PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PORTANTO, DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE."** (ADI 2051862-15.2019.8.26.0000, Rel. Des. FRANCISCO CASCONI, j. 31/07/19 grifos nossos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170- 91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. **Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas.** Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2246723-06.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 5 de abril de 2017, grifamos)*

Destarte, consoante entendimento jurisprudencial supracitado a iniciativa dos vereadores encontra limites nos 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, ou naqueles que disponham sobre atos de gestão adentrando na reserva da administração em afronta ao princípio da separação dos poderes.

In casu, com todo respeito à louvável iniciativa parlamentar, analisando os dispositivos da proposição sob a luz da jurisprudência observamos que alguns artigos padecem de inconstitucionalidade, como é o caso dos **arts. 3º, 4º e alínea "d" do art. 5º**, que dispõem sobre os órgãos e/ou serviços da administração adentrando em matéria reservada ao Executivo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 13.885 de 08.09.16. Instituiu plano municipal para a humanização da assistência ao parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no âmbito Municipal. Vício reconhecido. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Afronta a preceitos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 12). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente.

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2123158-68.2017.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/10/2017; Data de Registro: 19/10/2017).

Ação direta de inconstitucionalidade. Sorocaba. Lei municipal n. 11.452, de 21 de novembro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a instituição do Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo" no âmbito daquele Município. Caracterização de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2084814-81.2018.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/08/2018; Data de Registro: 13/08/2018)

No concernente ao **art. 7º, alínea "a"** do projeto que dispõe sobre a ampliação dos pontos de venda direta da produção da agricultura familiar em logradouros públicos, a despeito da boa intenção da iniciativa, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência privativa do Chefe do Executivo para dispor acerca da utilização dos bens públicos, no caso as vias públicas:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.712, de 27-8-2019, do Município de Registro, de iniciativa parlamentar, que isenta idosos e pessoas com necessidades especiais do pagamento do valor de estacionamento rotativo – **Disciplina do uso privativo de bem público de uso comum do povo – Usurpação de competência – Ocorrência.** Projeto de lei. Sanção. A mera vontade do Prefeito Municipal não é juridicamente suficiente para convalidar defeitos provenientes do descumprimento da Constituição. Subsistência do vício. **Estacionamento em vias públicas. Bem de uso comum do povo. Competência legislativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre gestão administrativa. Vício de iniciativa. Matéria que se insere no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.**" (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2169387-18.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/11/2019; Data de Registro: 10/12/2019).*

"Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2115384-16.2019.8.26.0000 São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Valinhos

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre "a autorização de Feira Livre no bairro Jardim São Bento do Recreio em Valinhos". **Norma de origem parlamentar que dispõe sobre permissão ou autorização para uso de espaço público para exposição e venda de mercadorias. Competência material do Prefeito para permitir ou autorizar, em caráter precário, o uso de bens públicos. Ofensa ao princípio da separação dos poderes, por usurpar a norma de competência material do Chefe do Executivo. Precedente do Órgão Especial. Ação julgada procedente.***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.856, DE 03 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, QUE ESTENDE O TEMPO DE PERMANÊNCIA DA ÁREA AZUL DE 2 (DUAS) PARA 5 (CINCO) HORAS PARA PACIENTES EM PROCEDIMENTOS DE QUIMIOTERAPIA, HEMODIÁLISE OU DIÁLISE, MEDIANTE AQUISIÇÃO DE UM ÚNICO CARTÃO, NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BEM PÚBLICO, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRETENSÃO PROCEDENTE.

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2100281-37.2017.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/08/2017; Data de Registro: 18/08/2017).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº. 9.338, de 10 de maio de 2017 do Município de Presidente Prudente. Dispõe sobre a comercialização de alimentos através de 'food trucks', ou semelhantes, em áreas públicas e particulares. De uma leitura da lei objurgada depreende-se que seus artigos 3º, §2º, 8º, 10º, 26º 27, 28, 29 e 36 estão eivados por vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Norma editada regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Bandeirante. Os demais dispositivos da lei local tratam de tema de interesse geral da população (polícia administrativa), criando obrigações somente aos particulares. Ausência, ainda, de aumento de despesas ao erário público. Ação julgada parcialmente procedente, nos termos do v. Acórdão.

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2103775-07.2017.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/10/2017; Data de Registro: 05/10/2017).

E quanto à **alínea "b" do art. 7º do projeto** que tenciona suspender temporariamente a exigência de processo licitatório previsto na Lei nº 5.584, de 26 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o uso do solo do comércio ambulante no Município de Valinhos, cumpre registrar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo de que compete privativamente ao Executivo regras para o exercício de comércio ambulante, vejamos recente decisão:

PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a norma impugnada e dispositivos da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da CF, e 74, VI, da CE. Precedentes. Não conheço da ação quanto ao parâmetro apontado – LOM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 978, de 05 de fevereiro de 2020, do Município de Catanduva, que deu nova redação ao inciso II, do art. 5º, da Lei Complementar nº 71/98, viabilizando, em suma, o comércio ambulante de bebida não destilada. Vício de iniciativa. Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Tal é o caso de regras para o exercício de comércio ambulante. Precedentes deste Eg. Órgão Especial. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II, XI, XIV e XIX; e 144 da Constituição Estadual). Indicação da fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inexequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, na parte conhecida.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149979-07.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 09/03/2021)

No concernente ao **artigo 8º do projeto** ressaltamos entendimento do Órgão Especial do Tribunal pela inconstitucionalidade de leis autorizativas, vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.713, de 9-4-2019, do Município de Guarulhos, de autoria de vereador, que 'Autoriza o Poder Executivo a instituir o Projeto 'Casa Abrigo' de mulheres vítimas de violência' – Incompatibilidade com os princípios da harmonia e independência entre os Poderes e da reserva da Administração – Ocorrência. 1 – Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. 2 - Inconstitucionalidade formal e material. Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições da Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, determina a prática de atos administrativos materiais, e fixa prazo para que o Poder Executivo regulamente a lei. Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a'. 3 – Ação procedente." (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2285637-37.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/07/2020; Data de Registro: 03/07/2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.692, DE 15 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA QUE 'DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVO CHAMADO BOCA DE LOBO INTELIGENTE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA - DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo". "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar o Alcaide a desempenhar atribuição já assegurada pela própria ordem constitucional". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual".

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2288284-05.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/07/2020; Data de Registro: 16/07/2020)

No que tange ao disposto no **art. 9º do projeto** cumpre ressaltar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela inconstitucionalidade da autorização legislativa ao Executivo para firmar convênios, senão vejamos:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2133498-66.2020.8.26.0000
Requerente: Prefeito do Município de Tietê
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Tietê
TJSP (Voto nº 31.608)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes Reconhecimento parcial Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual Norma de conteúdo programático Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.

(...)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Tietê visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que institui o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras demências e a seus familiares, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma impugnada trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa. Aduz, ainda, que não pode uma lei de iniciativa parlamentar criar atribuições a serem desenvolvidas por órgãos da administração pública, interferindo na gestão do Chefe do Executivo. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar e, ao final, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

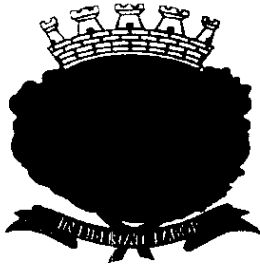
“Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;

III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença de Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;

IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;

V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;

VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;

VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;

VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;

IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;

Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados" (in "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município).

Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

Todavia, cumpre anotar que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de lei que crie obrigações e deveres para órgãos municipais (Cf. artigo 47, incisos II e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo). Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:

“(...) constata-se que o artigo 3º da norma em análise deve ser declarado inconstitucional, por ter clara natureza autorizativa, em afronta ao princípio da legalidade, insculpido nos artigos 5º, II, e 372, ambos da Constituição Federal, e 111 da Constituição Paulista. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, sendo certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração municipal por meio de suposta “autorização”. E, ainda que se interprete esse artigo como sendo de caráter impositivo, a ordem para a celebração de parceria, intercâmbio ou convênio à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Poder Executivo, o que configura transgressão ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.” (...)

Diante desse quadro, flagrante a inconstitucionalidade dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e do artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Município de Tietê, por afronta aos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos suso alinhavados.

*Ricardo Anafe
Relator Designado*

(TJSP. Adin 2133498-66.2020.8.26.0000. Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE. Data de julgamento: 10/02/2021)

Do mesmo modo, no concernente ao **art. 10 do projeto** cumpre atentar para decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela inconstitucionalidade de leis municipais que impõem ao Executivo a realização de audiências públicas:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 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". 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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

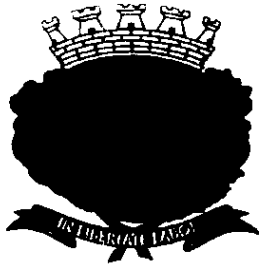
ESTADO DE SÃO PAULO

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 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 vênua, 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 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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, transgredir 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, 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-



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

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 pelos Poderes Executivo e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante todo o exposto, a proposta **poderá** reunir condições de constitucionalidade, observadas as ressalvas acima. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 11 de maio de 2021.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298