



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 323/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 144/21 – Aatoria Vereador Aldemar Veiga Junior – “Autoriza o Poder Executivo a repassar recursos à Associação Comercial e Industrial de Valinhos – ACIV para que realize decorações comemorativas em datas festivas, no âmbito do Município”.

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Autoriza o Poder Executivo a repassar recursos à Associação Comercial e Industrial de Valinhos – ACIV para que realize decorações comemorativas em datas festivas, no âmbito do Município”** de autoria do Vereador Aldemar Veiga Junior solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

“A medida contida no presente projeto de lei tem como objetivo fomentar e incentivar as compras em nosso comércio local, bem como repassar o ônus da realização da decoração dos centros comerciais pelo Poder Executivo, referente à iluminação e arranjos festivos por ocasião do natal e outras datas tradicionais e comemorativas, como o dia das mães, dia dos pais, dia das crianças, dia dos namorados, dentre outras não previstas especificamente no

(ACP) ✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

rol exemplificativo da medida abaixo, prestigiando, de outro lado, a Associação Comercial e Industrial de Valinhos – ACIV, que passará a cuidar oficialmente desses encargos que demandam tempo e mão de obra.

Com efeito, é cediço que nessas comemorações tradicionais, com destaque para o natal, a decoração especial de fim de ano é aguardada e muito esperada por todos, comerciantes, munícipes, visitantes, inexistindo dúvidas que esta resulta em encantos para os nossos olhos quando os centros comerciais e outros espaços em nossa cidade se esmeram neste sentido, como ocorre, por exemplo, no Jardim São Marcos, Jardim Paraíso, Jardim Paiquerê e muitos outros bairros do Município de Valinhos.

Tal fato traz maior visibilidade por ser atrativo e acaba por incentivar, de per si, a visita ao nosso Município e respectivo centro comercial, fomentando as vendas locais e ensejando, via de consequencia, aumento na arrecadação aos cofres públicos.

Com efeito, imperioso aqui ressaltar que esse investimento ensejará maior circulação de pessoas por nossas ruas e lojas – ressalvado o período da Covid-19, em que se deve obedecer aos protocolos de segurança estabelecidos para prevenção, enquanto perdurar esse cenário –, com inegável reflexo positivo na rede comercial. E, ainda que se trate de recurso modesto, o mesmo será cuidadosamente aplicado pelos zelosos representantes da Associação Comercial e Industrial de Valinhos – ACIV.

Desta forma, tem-se que a Administração Pública não terá gasto além daquele já previsto para tal finalidade, repassando o ônus da sua realização para a referida Associação, a qual, por sua vez, atenderá às regras aplicáveis à espécie e prestará contas desses recursos recebidos, ficando o mais importante e dificultoso papel, que é o orçamento, assumido pela Administração Pública.”

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve o art. 2º da Lei nº 2.564, de 26 de setembro de 2018, que “institui Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas PPP” - Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo - Celebração de parceria público-privada que é típica matéria administrativa, enquadrando-se na reserva da Administração Pública e é de competência exclusiva do Poder Executivo - Afronta ao princípio da separação de poderes - Tema que se insere na competência legislativa privativa da União, que já elaborou a norma geral - Ofensa ao princípio federativo e ao art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo - Configuração da inconstitucionalidade - Ação procedente.

(...)

É cediço que a Constituição Federal estabelece o princípio de separação dos poderes, pelo sistema de freios e contrapesos, dividindo as três funções do Estado (Executiva, Legislativa e Judiciária), os quais são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, CF). Esta regra, além de ter sido erguida à categoria de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, CF), deve ser aplicada tanto pelo texto da CF quanto, pelo princípio da simetria, nos âmbitos estadual e municipal, devendo ser atendidas as normas que assentam as competências e os limites de atuação de cada um nas esferas federal, estadual e municipal. Ao Poder Executivo, em síntese, compete exercer a administração pública, inclusive por meio de edição de leis nos contornos constitucionais e legais. Na Constituição Estadual, verifica-se a repetição do princípio em seu art. 5º.

O texto legal objeto desta lide estabelece a necessidade de autorização legislativa para a efetiva contratação de todas as parcerias público-privadas, sejam patrocinadas ou administrativas, que serão feitas pelo Poder Executivo local.

(ACP)✓



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Certo é que decorre da própria Constituição Federal a competência dos municípios para tratarem das questões de interesse local, administrando-os e legislando sobre o tema (art. 30, I, CF). Entretanto, dentro das regras constitucionais, estabelecidas na Constituição Federal e, por simetria, também na Constituição Estadual, na divisão das competências entre os três poderes do Estado, o Poder Legislativo possui como função típica a elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas. Por sua vez, o Poder Executivo atua tipicamente na gestão administrativa, implementando os preceitos legais nos casos concretos. Não se trata de hierarquia entre eles e sim incumbências distintas dentro da organização administrativa do Estado.

*Em lição de Hely Lopes Meirelles, ao tratar da tripartição de poderes, há a assertiva de que eles possuem “funções reciprocamente indelegáveis (...)” e que “a cada um deles correspondendo uma função que lhe é atribuída com precipuidade. Assim, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei (função normativa); a função precípua do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); a função precípua do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial)”.*¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª Edição. Malheiros: São Paulo, 2006. p. 60-61.)

As condutas relacionadas à celebração de parcerias público-privadas, convênios, consórcios e instrumentos equivalentes são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da gestão que é de competência exclusiva do Poder Executivo, de modo que submeter as suas decisões (que são tomadas por meio do princípio da legalidade e também pelo seu poder discricionário, com deliberação da oportunidade e da conveniência ao interesse público) à aprovação e/ou autorização do Poder Legislativo figura como clara

(ACP)†



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

afrenta à separação de poderes, com certa violação dos arts. 5º, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual.

Dispõe o art. 47, em seus incisos II, XI e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, que compete privativamente ao Governador exercer a direção da administração e iniciar o processo legislativo das respectivas leis. O que deve ser obedecido também em âmbito municipal pelo princípio da simetria.

Sequer é admissível justificar que se trataria de lei autorizativa, visto que, pelas aludidas regras e separação de poderes, não é viável a autorização do Legislativo para atuação do Executivo em suas funções, sob pena de configuração de invasão de competência com afronta à atuação independente de cada um, inclusive nos casos de competência concorrente.

De fato, sendo de ambos a competência sobre a matéria, o Executivo não deve precisar de autorização para o exercício de seus atos, observando a já mencionada diferença de elaboração de regras gerais e abstratas pelo Legislativo e a de normas específicas na atuação concreta da administração pública.

Em caso semelhante já se julgou nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso V do artigo 10 da Lei 1.261, de 08 de junho de 2017, de Franco da Rocha, na redação da Emenda Aditiva 01/2017 dispõe sobre ser necessária prévia autorização legislativa para aprovação dos projetos de parcerias público-privadas-. Descabimento. Inconstitucionalidade, por ocorrer invasão da competência exclusiva do Poder Executivo. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2124460-35.2017.8.26.0000 São Paulo Órgão Especial Rel. Borelli Thomaz J. 08/11/2017)

Corretamente assentou a douta Procuradoria Geral de Justiça em seu parecer que "a celebração ou não de tais contratos, para

(ACP)†



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

organização municipal, é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Desse modo, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. (...) Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade quanto à eventual contratação de parcerias público-privadas. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder”.

Acrescente-se que, como os municípios e o próprio Estado devem seguir a Constituição Estadual e que esta fixa que deve haver respeito às competências legislativas de todos os entes federados, conforme o texto de ambas as constituições (Estadual e Federal), cabe a análise, além da ofensa à separação de poderes, da invasão de competência legislativa da União, que deve ser obedecida também nos termos do art. 144 da CE e pelo princípio da simetria.

Nos termos do texto da Constituição Federal, sabe-se que a forma de Estado adotada no Brasil é a federativa, a qual igualmente foi erguida à categoria de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, CF), e, conforme o art. 18, caput, “(...) compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Dentro de tal organização, verifica-se que o tema em apreço, salvo aspectos de atuação concreta dentro da administração exercida pelo Poder Executivo assunto também tratado neste julgado, deve seguir as regras gerais estabelecidas pela União. O ingresso em tal ponto pelo Poder Legislativo estadual ofende, assim, o princípio federativo.

Pois bem. Em síntese, a competência legislativa sobre o tema é privativa da União, trazendo, o art. 22, XXVII, da CF que é de sua competência exclusiva a edição de “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações

(ACP)✶



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”.

Sobre a matéria, oportuno registrar correta observação feita novamente no parecer ministerial: “é possível, assim, examinar o preceito legal municipal impugnado à luz das normas constitucionais centrais que, refletindo o princípio federativo, repartem as competências normativas entre os entes federativos, em especial o artigo 22, XXVII, da Constituição Federal. Ora, parceria público-privada é uma modalidade de contratação pública de concessão de serviços públicos e a exigibilidade ou não de lei autorizativa integra o quadro de seus requisitos, matéria cuja disciplina se encarta no conceito de normas gerais contido art. 22, XVII, da Constituição da República, que enuncia a competência normativa privativa da União, não bastasse a evidência de trato uniforme pelos arts. 23, parágrafo único e 241, da Carta Magna”.

Nesse contexto, a União editou a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”. Em seu art. 1º define que “Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” e no art. 10, § 3º, traz a norma geral que deve ser seguida pelos entes federados no sentido de que “As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica”.

Assim, a regra geral na competência constitucional privativa da União já foi criada e não pode ser contrariada por lei municipal editada fora da competência legislativa do ente federativo, a qual, nesta hipótese

(ACP)†



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

específica, determinou que a autorização legislativa seria indispensável em qualquer contratação.

Diante do acima explanado, forçoso reconhecer a violação das normas constitucionais aqui impugnadas, configurando o vício de inconstitucionalidade material, atingindo a separação de poderes com interferência na gestão administrativa, que é atividade típica do Poder Executivo, bem como formal por afronta ao pacto federativo pela matéria de competência da União. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2232299-85.2018.8.26.0000)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.014, DE 13 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ QUE 'PREVÊ PARCERIA DA PREFEITURA COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS PARA INSTALAÇÃO DE STANDS EM TERMINAIS DE ÔNIBUS PARA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS OU REALIZAÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS' - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS – INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE”.

“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

(ACP) f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar atribuições que lhes são comuns e tampouco impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública”.

“A celebração de parcerias, convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica outorgada pelo texto constitucional, mostrando-se ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização do Poder Legislativo”.

(...)

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 definir o que deve ser feito em termos de administração pública.

*É importante registrar que o diploma normativo hostilizado utiliza-se de expressão de natureza autorizativa (“poderá celebrar” - cf. artigo 1º, caput, da Lei Municipal nº 9.014/2018), sendo certo que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o desempenho de atos de sua exclusiva competência, tal como a realização de parcerias com entidades sem fins lucrativos, consubstanciando a norma local interferência indevida na autonomia do Chefe do Poder Executivo e, **ipso facto**, afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes.*

Sobre o assunto, Sérgio Resende de Barros ensina que “como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa” (Leis Autorizativas, Revista da Instituição Toledo de Ensino, ago./nov .2000, Bauru, pág. 263 - grifos nossos).

Não se pode olvidar que o Prefeito possui atribuições políticas que se materializam em atos de governo, além da típica função administrativa, como consequência da aplicação concreta de normas gerais previamente definidas pela Câmara Municipal, regulamentando as leis locais e adotando medidas específicas de planejamento e gestão, vale dizer, atividades inseridas na chamada Reserva de Administração, que não se submete a qualquer ingerência do Poder Legislativo, dispensando, inclusive, a edição de lei em sentido formal.

Na lição 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

(ACP) *Y*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS


ESTADO DE SÃO PAULO

atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê **in genere**, o Executivo **in specie**; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 631).

Logo, tratando-se de assuntos relacionados a atos concretos de gestão, devem eles ser exercidos diretamente pelo Prefeito, porquanto insuscetíveis de deliberações por parte do Legislativo, sob pena de violação ao disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", ambos da Constituição Paulista¹, aplicável aos Municípios em razão da simetria e da regra contida no artigo 144 da mesma Carta.

Rememore-se, na mesma linha, os seguintes precedentes da Suprema Corte, **verbis**:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

institucionais. 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" (RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

"DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: 'Compete, privativamente, à Assembleia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração'.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembleia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes.

2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná" (ADI nº 342/PR, Relator Ministro Sydney Sanches – grifo nosso).

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido, a jurisprudência deste C. Órgão Especial, *verbis*:
“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que institui 'o serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos, e dá outras providências' - Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as de 'celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei' (art. 5º) - Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo - Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada - Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, '2'; 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) - Inconstitucionalidade configurada” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2214030-95.2018.8.26.0000, Relator Desembargador João Carlos Saletti grifo nosso).

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO XII DO ARTIGO 18 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JALES QUE IMPÕE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS PELO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PLENAMENTE DISPENSÁVEL, NA MEDIDA EM QUE A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS É ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, A CARGO DO CHEFE DO EXECUTIVO LOCAL, SENDO QUE QUALQUER INTERFERÊNCIA OU LIMITAÇÃO FERE O CONSECUTÓRIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES, CONSAGRADO NO ARTIGO 5º DA CARTA ESTADUAL” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2112498-15.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Xavier de Aquino).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 19 inciso XI e 86 inciso VIII parte final da Lei Orgânica da Estância Turística de São Roque. Exigência de autorização legislativa para celebração de consórcios e convênios pelo Executivo. Descabimento. Exigência que não condiz com a previsão constitucional e importa em violação aos princípios da separação dos poderes e reserva da administração, já que interfere em assunto da competência privativa do chefe do Executivo. Violação do artigos os artigos 5º e 47 incisos II e XIV da Constituição estadual. Ação procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2175867-17.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Arantes Theodoro).

Outrossim, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação do digno Procurador de Justiça, **verbis**:

“A lei objugada autoriza o Poder Executivo a celebrar parcerias com entidades sem fins lucrativos para instalação de stands em terminais de ônibus para comercialização de produtos e serviços ou realização de ações sociais (arts. 1º), o que

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

evidentemente envolve atos de gestão administrativa, destinados à sua organização e efetivação.

(...)

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa, de forma que o Poder Legislativo não pode, por meio de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes" (cf. fls. 87/88).

A conclusão, portanto, é de que houve violação ao princípio da separação dos poderes e da reserva de administração, traduzindo infringência aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

*Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade Lei nº 9.014, de 13 de agosto de 2018, do Município de Jundiaí, com efeito **ex tunc**. Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2263898-42.2018.8.26.0000)*

De tal sorte que a Corte Paulista considerou nos julgados acima que ofende o princípio constitucional da separação de poderes as proposições parlamentares tendentes a regular matéria referente à autorização ao Poder Executivo pelo Poder Legislativo, nos termos propostos *in casu*.

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

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

(...)

O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.

Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levamos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as

(ACP)†



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.

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

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

(...)

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

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

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

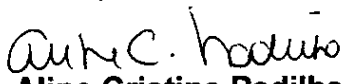
"Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer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

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

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção dos Nobres Edis, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013. Oportunamente, manifestando-se favoravelmente pela possibilidade de reformulação da *mens legislatoris* consubstanciando-se em novo projeto de lei que amolde-se aos comandos constitucionais.

É o parecer.

CMV, aos 09 de agosto de 2021.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)