



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 320/2021.

Assunto: Projeto de Lei nº 139/2021 – Autoria do vereador Marcelo Sussumu Yanachi Yoshida – *Inclui no calendário oficial do município o Dia Luís Ferreira de Enfrentamento à Violência Política em Valinhos, a ser comemorado anualmente no dia 18 de Julho.*

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

Trata-se de parecer jurídico ao projeto em epígrafe que *“Inclui no calendário oficial do município o Dia Luís Ferreira de Enfrentamento à Violência Política em Valinhos, a ser comemorado anualmente no dia 18 de Julho”*.

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

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

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

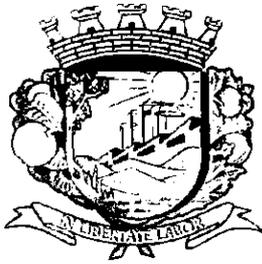
Nesse sentido, considerando os aspectos constitucionais, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de legalidade, tendo em vista a competência de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

O E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem se posicionando no seguinte sentido acerca da matéria:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.771, de 23-4-2012, do Município de Mauá, que 'Institui, no calendário oficial de eventos do município, a 'Festa do Pentecostes', que se realizará a cada dois anos, no mês de maio, e dá outras providências'. I – Usurpação de competência. Inocorrência. **Norma que institui data comemorativa no calendário oficial do município. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, no âmbito do Município de Mauá. Lei que não veicula atos de gestão. Competência legislativa comum. Tema de Repercussão Geral nº 917.** II – Criação de despesas. Possibilidade. Somente é vedado ao Poder Legislativo iniciar projeto de lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo se a legislação tratar de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da CF/88. Tema de Repercussão Geral nº 917. III – Criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. IV – Fixação de prazo para que o Poder Executivo regulamentar lei. Violação do princípio da separação dos*

TF



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

poderes. Direção superior da Administração. Ato da reserva da Administração. Atuação administrativa amparada por critérios de conveniência e oportunidade. Inconstitucionalidade da expressão 'no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação' prevista no art. 3º da Lei nº 4.771, de 23-4-2012, de Mauá, e incidental da expressão 'no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias' constante do inciso III do art. 47 da CE/89. Ação procedente em parte." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2097432-24.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/08/2019; Data de Registro: 23/08/2019)

Direta de Inconstitucionalidade nº 2258036-61.2016.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO

Comarca: São Paulo

Voto nº 35.350

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.813/2014, que institui no calendário oficial a "Semana Municipal de Incentivo à Doação de Medula Óssea, a ser realizada anualmente, na semana que compreende os dias 14 e 21 de dezembro e dá outras providências". Ação improcedente. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Sem ofensa ao princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade não configurada. Ação improcedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I O Prefeito do Município de Suzano, Sr. PAULO FUMIOTOKUZUMI, ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com medida liminar, em face da Lei Municipal nº 4.813, de 04 de setembro de 2014, que institui no calendário oficial a "Semana Municipal de Incentivo à Doação de Medula Óssea, a ser realizada anualmente, na semana que compreende os dias 14 e 21 de dezembro e dá outras providências".

O autor afirma que o ato impugnado encontra-se eivado por vícios insanáveis de inconstitucionalidade, decorrentes de mácula de ordem formal e material. Com efeito, argumenta-se que o Poder Legislativo teria extrapolado os limites de sua função, porquanto a matéria legislada está compreendida na reserva da administração e sua iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ademais, destaca que a norma cria despesa sem indicação da respectiva fonte de custeio.

Diante disso, requereu a concessão da liminar para determinar a suspensão da eficácia da Lei Municipal até o julgamento final da ação e, no mérito, seja a presente julgada procedente a fim de que se declare a inconstitucionalidade da lei por violação aos artigos 5º, § 2º, 20, III, 25, 47, II, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo (fls. 1/16).

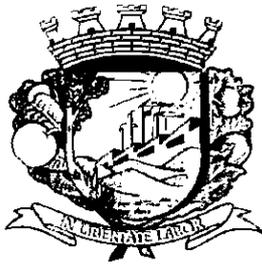
A liminar foi indeferida (cf. fls. 121/122).

Foram prestadas informações pelo presidente da Câmara Municipal de Suzano que se restringiu a transcrever os atos do processo legislativo que resultaram na promulgação e publicação do preceito normativo (cf. fls. 132/133).

O Procurador Geral do Estado se absteve da defesa da norma por tratar de matéria exclusivamente local (cf. fls. 216/217).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça apresentou parecer no sentido da procedência da ação para declarar a

(Te)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

incompatibilidade da Lei Municipal guereada com os artigos 5º, 24, parágrafo 2º, 2, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual (cf. fls. 221/229).

É o relatório.

II A presente ação direta de inconstitucionalidade discute a compatibilidade da Lei Municipal nº 4.813, de 04 de setembro de 2014, que institui no calendário oficial a "Semana Municipal de Incentivo à Doação de Medula Óssea, a ser realizada anualmente, na semana que compreende os dias 14 e 21 de dezembro e dá outras providências".

Eis o texto da norma impugnado:

"Art. 1º. Fica instituída, no âmbito do Município de Suzano, a "Semana Municipal de Incentivo à Doação de Medula Óssea", a ser realizada anualmente, na semana que compreende os dias 14 a 21 de dezembro.

Art. 2º. A "Semana Municipal de Incentivo à Doação de Medula Óssea" passa a integrar o calendário oficial de eventos culturais do Município de Suzano.

Art. 3º. São objetivos desta Lei:

I - estimular a doação voluntária de medula óssea, visando a ampliação das possibilidades de localização de doadores compatíveis, informando, sensibilizando, conscientizando e difundindo a necessidade de existência de doadores de medula óssea, bem como manter atualizados os telefones e endereços de contato do órgão responsável pela captação;

II – desenvolver atividades de orientação, capacitação e educação continuada sobre transplantes, doação e identificação de doadores, para profissionais da saúde, especialmente aos que atuam nas unidades de obstetria, oncologia e no Programa de Saúde da Família;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - alertar o doador cadastrado sobre a importância de manter seus dados cadastrais atualizados em efetivamente, comparecer para realizar a doação quando chamado a fazê-lo;
IV - estimular a criação de pontos fixos e móveis de coleta de sangue para fins de triagem e cadastro de doadores voluntários de medula óssea.

Art. 4º. O Poder Executivo Municipal poderá celebrar convênios e parcerias com o Governo Federal estadual, instituições privadas, fundações, empresas, organizações governamentais ou não governamentais, visando a plena execução da campanha, objetivando informar e orientar sobre os procedimentos para o cadastro de doadores e esclarecer sobre a importância da doação de medula óssea para salvar vidas e ainda sobre o armazenamento de dados do Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea REDOME.

Art. 5º. As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas, se necessário.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º. Revogam-se as disposições em contrário. "Primeiramente, afasta-se qualquer análise de violação à Lei Orgânica do Município e a dispositivos da Constituição Federal que não sejam de observância obrigatória pelos Estados e Municípios ou que não foram reproduzidos pela Constituição Estadual, pois apenas a Constituição Estadual deve ser parâmetro de controle abstrato de normas, conforme bem disciplina o artigo 125, parágrafo 2º, da Constituição Federal. Também a contrariedade reflexa ou indireta ao texto da constituição não podem ser aferidas por via principal. Passemos a análise do mérito da causa.

A ação é improcedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Da leitura dos dispositivos supra, verifica-se que a norma impugnada não abrange atos de gestão administrativa referente à organização dos eventos de conscientização acerca da doação de medula óssea, limitando-se a inovar o calendário oficial do município de Suzano, instituindo data comemorativa, sem impor, contudo, atribuições a órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, a lei não se encontra eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo, eis que não houve usurpação de matéria atinente ao Poder Executivo. Destarte, da leitura do texto guerreado, infere-se que inexistente qualquer violação ao princípio da separação de poderes.

O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é perfeitamente compatível com o ordenamento constitucional vigente, encontrando-se em consonância com o Princípio da Separação de Poderes, o qual, conforme bem elucidada o ilustre Ministro Alexandre de Moraes:

“consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade. Referido sistema foi esboçado, pela primeira vez, por Aristóteles, na obra 'Política', tendo sido detalhado posteriormente por John Locke, no 'Segundo Tratado do Governo Civil', que também reconheceu três funções distintas, sendo, finalmente, consagrado na obra de Montesquieu, 'O Espírito das Leis', a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal, transformado em dogma pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, encontrando previsão no artigo 2º da nossa Constituição Federal” (in Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 p. 424).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (checks and balances), em controle recíproco, visando a manutenção do equilíbrio tripartite.

Daí encontrar-se, igualmente, previsto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal.

Senão vejamos:

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

(...)

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

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

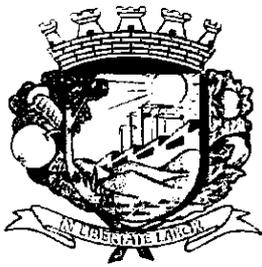
XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 144 Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

“Cumpre esclarecer que a lei institui data comemorativa, envolvendo alteração no calendário oficial do Município de Suzano, não prevendo, contudo, a fixação de uma sequência de atividades para a concretização do evento ou para o



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

cumprimento da realização do evento a contento a recair sobre o Poder Executivo.

Aliás, os dispositivos impugnados atribuem ao Poder Executivo tão somente a prerrogativa de realizar atos visando a execução da campanha, "podendo celebrar convênios e parcerias com o Governo Federal e Estadual, instituições privadas, fundações, empresas, organizações governamentais ou não governamentais.

"Destarte, não se verifica a imposição de cronogramas rígidos ao Poder Executivo, inexistindo atos de gestão e prevendo, tão somente, atos superficiais para a concretude do evento estipulado, a demonstrar a não violação ao princípio da separação de poderes.

Neste sentido, a lei editada coaduna-se com o ordenamento constitucional vigente, encontrando plena subsunção ao artigo 30, inciso I da Constituição Federal de 1988, sendo certo que a Câmara Municipal não usurpa de qualquer competência ao legislar sobre assuntos de interesse local.

Sobre o tema há precedentes deste colendo Órgão Especial: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui no calendário oficial de eventos do Município a "Semana Municipal da Alimentação". III. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. IV. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. V. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Pedido julgado parcialmente procedente". (Direta de inconstitucionalidade nº 2166854-57.2017.8.26.0000, Relator Márcio Bartoli, j. 31/01/2018).

Destarte, como se viu e ressaltou, a norma guerreada é plenamente eficaz, não havendo invasão de matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Na organização político-administrativa, o município apresenta funções distintas. O prefeito (chefe do Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos e dos funcionários que atuam em sua prestação, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa. A atuação legislativa impugnada editou, repise-se, normas gerais e abstratas e de interesse local, compatível, portanto, com o ordenamento jurídico em vigor.

O que se verifica, in casu, é a consagração da competência concorrente em relação a leis complementares e ordinárias, prevista no artigo 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo.

Por fim, quanto a criação de despesas sem a respectiva dotação orçamentária, ressalte-se que mesmo que a lei implique em gastos ao Poder Executivo, isso não seria suficiente para afastar a possibilidade de que a Câmara inicie o processo legislativo municipal, não havendo afronta ao artigo 25 da Constituição Bandeirante.

Neste sentido, é o entendimento do Pretório Excelso:

" EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA.

CONCESSÃO DE DEFINITIVO DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL.

INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º.

SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO.

INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL . 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.** (ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007) original sem grifo. Mais não precisa ser dito para concluir que a norma impugnada encontra-se eivada de constitucionalidade. De rigor, portanto, a improcedência desta 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ação direta de inconstitucionalidade. Ante o exposto, pelo meu voto, julgo improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.813, de 04 de setembro de 2014, do Município de Suzano, cassada a liminar.

PÉRICLES PIZA

Relator

Ademais, o C. Supremo Tribunal Federal já fixou tese no ARE 878911, com Repercussão Geral reconhecida (Tema nº 917) sobre os limites da iniciativa do Poder Legislativo, senão vejamos:

ARE 878911 RG / RJ - RIO DE JANEIRO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 29/09/2016

Órgão Julgador: Tribunal Pleno - meio eletrônico

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO

REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO

DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016

Parte(s)

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : ANDRÉ TOSTES

Ementa

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre

a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. Ministro GILMAR MENDES Relator

Tema

917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Tese

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).

Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

(12)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, consoante determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Quanto ao mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 09 de agosto de 2021.

Tiago Fadel Malghosian
Procurador – OAB/SP 319.159