



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 107/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 55/2021 - Autoria do Vereador Henrique Conti – “Dispõe sobre a criação de “DISQUE DENÚNCIA” contra festas irregulares e aglomerações”.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a criação de “DISQUE DENÚNCIA” contra festas irregulares e aglomerações”.

Consta da exposição de motivos:

“O projeto tem como objetivo a criação de um “Disque Denúncia”, possibilitando agilizar e facilitar o cumprimento e a fiscalização de festas irregulares.

Devido o desrespeito às normas impostas, é de primordial importância que haja medidas de apoio para que as autoridades possam tomar providências quando elas ocorrerem.

Outro ponto importante é a possibilidade do denunciante realizar a denúncia anonimamente, haja vista que muitos deixam de denunciar por terem que se identificar e acabam não realizando a denúncia por medo de represália.”

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

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

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

De início, no que se refere ao aspecto constitucional destacamos a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

!- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

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***





CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)

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

No concernente aos 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Destarte, nos termos do referido julgado ressaltamos que é de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, e no caso, também os serviços públicos desempenhados pelos órgãos da administração.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles¹ sobre os serviços públicos:

*A execução da obras e **serviços públicos municipais está sujeita portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara**, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade. (g.n.)*

Nessa linha, infere-se que a propositura ao criar serviço público a ser desempenhado pelos órgãos da administração insere-se em tema que é de alçada do Chefe do Poder Executivo, violando o disposto no art. 48, inciso II e art. 80, incisos II e XXVII, ambos da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

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;

¹MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 15ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2006, página, 751.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

IV - abertura de créditos adicionais.

Artigo 80 - **Compete privativamente ao Prefeito**, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, Diretores, a direção superior da administração pública, segundo os princípios desta Lei Orgânica;

XXII - decretar estado de calamidade pública;

(...)

XXVII - praticar os demais atos de administração, nos limites da sua competência;

Do mesmo modo, o projeto afronta o art. 24, § 2º, 2, e art. 47, inciso II e XIV, da Constituição Bandeirante:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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;

(...)

Nesse sentido colacionamos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.887, de 08 de setembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação do serviço 'Disque-Denúncia de agressões ao meio ambiente' - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada – Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada – Violação, entretanto, aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa – Ação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

precedente.

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2030819-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 23/06/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.844, de 24 de novembro de 2014, de iniciativa parlamentar, que instituiu o serviço "Disque-Pichação e Atos de Vandalismo", no Município de Suzano. Vício de iniciativa. Norma que, a despeito de tratar de assunto de interesse local, no âmbito do poder de polícia administrativa, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo no exercício da direção da administração pública municipal. Criação de obrigações ao Poder Executivo. Afronta aos artigos 5º, 47, inciso II, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.844, de 24 de novembro de 2014, de Suzano, com determinação.

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2246682-39.2016.8.26.0000; Relator (a): Tristão Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 06/04/2017)

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).

Assim, caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como específica.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

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.

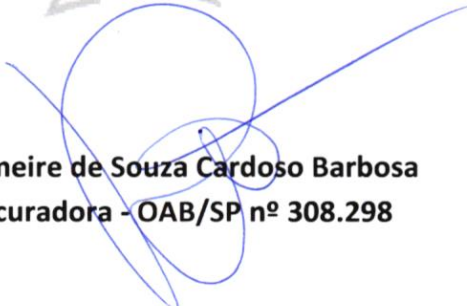
[...]

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 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.

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do Nobre Vereador, a proposta não reúne condições de constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termos regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

Procuradoria, aos 18 de março de 2021.

É o parecer.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298