



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 144/2018

Assunto: Projeto de Lei nº 46/2018 – Autoria do vereador Kiko Beloni – “Implanta o “Certificado de qualidade Alimentar” para os estabelecimentos comerciais do Município que trabalham com refeições prontas”.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe, que “Implanta o “Certificado de qualidade Alimentar” para os estabelecimentos comerciais do Município que trabalham com refeições prontas”, de autoria do Vereador Kiko Beloni.

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

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

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 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:

(...)

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo este Departamento já se manifestou em outras ocasiões no sentido de que a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de instituir programas.

Não obstante, em recente julgamento a Suprema Corte manteve julgamento do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgou inconstitucional lei que ao instituir programa cria atribuições à órgãos da administração, vejamos:

RE 847887 / SP - SÃO PAULO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Julgamento: 03/08/2017

Publicação: DJe-173 DIVULG 04/08/2017 PUBLIC 07/08/2017

Partes

RECTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO
RECCO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICIPIO DE HORTOLANDIA
ADV.(A/S) : JOSÉ HUMBERTO ZANOTTI E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : VERNICE KEICO ASAHARA
ADV.(A/S) : VIVIANA REGINA COLTRO DEMARTINI

Decisão

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Leis municipais de iniciativa parlamentar tendo por objeto (a) a Lei Municipal nº 2.893/2013 – pela criação do Programa de Horta Comunitária e (b) a Lei Municipal nº 2.894/2013 – ao dispor sobre a divulgação, pelas instituições financeiras do Município, da proibição de venda casada de qualquer produto ou serviço, estabelecendo fiscalização e imposição de sanções ao Executivo. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa na espécie. Ingerência na organização administrativa. Ocorrência. Afronta à separação dos Poderes. Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Inadmissibilidade. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra 'a', e 144, todos da Constituição Estadual. Procedente a ação” (grifos no original, pág. 186).*

Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alega-se, em suma, a contrariedade aos arts. 2º; 61, § 1º; e 84, III, da mesma Carta.

A pretensão recursal não merece acolhida.

Consta do voto condutor do acórdão recorrido:

“Importante enfatizar que, em todos esses casos, o vício reside, sobretudo, na ingerência administrativa, caracterizada por imposição parlamentar de realizações materiais da Administração (fiscalizar, apurar infrações e lançar sanções).

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

As normas questionadas, ao exigir que as agências bancárias e demais instituições autorizadas do município divulgue aos clientes a proibição de 'venda casada' (Lei n° 2.894/13), bem como ao instituir o programa 'Horta Comunitária' (Lei n° 2.893/13), cria, direta e inquestionavelmente, àquele Poder, a obrigação de cumprir tais formalidades – caracterizando inequívoca interferência na administração pública.

Inequívoca a necessidade de garantir boa qualidade e direito de informação na prestação de serviços bancários, assim como o incremento à ocupação de desempregados, deficientes e homens e mulheres da terceira idade.

No entanto, concorrência legislativa não se confunde com concorrência de iniciativa legislativa.

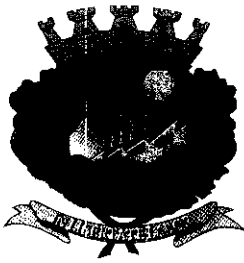
Inobservada essa no caso dos autos. Não há como manter normas municipais de iniciativa parlamentar criando despesas e atribuições ao Poder Executivo.

Há inadmissíveis atribuições aos órgãos municipais" (pág. 192).

O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Suprema Corte, que assentou a inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido, destaco o seguinte precedente:

"EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. **Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido”(ARE 826.671-AgR/RJ, Rel. Min. Rosa Weber).*

Cito, ainda, por oportuno, os seguintes julgados: ADI 2.730/SC, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; ADI 2.857/ES, de relatoria do Min. Joaquim Barbosa; ADI 2.329/AL, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; ADI 2.417/SP, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa; e ADI 1.275/SP, de minha relatoria.

Isso posto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se.

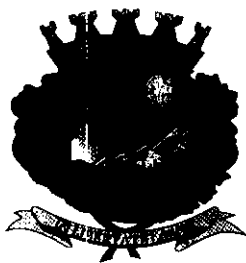
Brasília, 3 de agosto de 2017.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também encontramos diversos entendimentos contrários no sentido de que no exercício de sua função legislativa a Câmara não está autorizada a instituir programas que configure típico ato de administração:

Ementa: “Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 7.246/2014 - Município de Guarulhos - Iniciativa parlamentar – Lei que dispõe sobre a instituição de programa “Cata-Treco” - **Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Princípio da Separação de Poderes - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Violação dos artigos 5º; 24, §2º; 25; 47, XIX, 'a'; 144; 174, I, II e III; e 176, I, da Constituição de São Paulo - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Precedente - Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente.” (ADI 2023496-05.2015.8.26.0000 – São Paulo – Órgão)

Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.848, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO 'PROGRAMA RUA DA CRIANÇA E DO LAZER' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual" (ADI 2001866-53.2016.8.26.0000)

Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Sorocaba - LEI MUNICIPAL Nº 11.132/2015 - iniciativa parlamentar – LEI QUE dispõe sobre a instituição do **programa de incentivo ao esporte amador alternativo**", e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes E CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO – AFRONTA AOS artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV E XIX, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO – Inconstitucionalidade reconhecida – AÇÃO PROCEDENTE." (ADI 2172555-67.2015.8.26.0000)

Ementa: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.796/2015, de 29 de abril de 2015, que "Autoriza o Poder Executivo a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

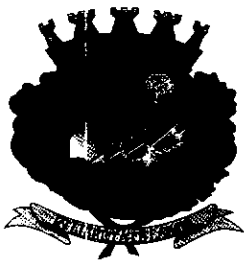
instituir no Município de Piracaia o Programa Municipal de Prevenção e Combate à Dengue e dispõe sobre a ação fiscalizatória do Município nesse sentido". - Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importaria em violação frontal ao texto constitucional que consagra o Princípio da Separação dos Poderes Estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Precedentes. - Ação procedente." (ADI 2105972-03.2015.8.26.0000)

Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.644, de 28 de maio de 2014. Criação do Programa "Faixa Amiga", de educação e conscientização para o trânsito, por iniciativa do Legislativo local. Vício de iniciativa. Ocorrência. Municipalização do trânsito como diretriz federal, atribuindo aos órgãos executivos municipais a competência para a matéria. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (ADI 2017121-85.2015.8.26.0000)

Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.165 de 17 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que dispõe sobre a criação do programa: "Rua da Criança e do Lazer" – Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual - Ação procedente." (ADI 2028686-46.2015.8.26.0000)

Desse modo, ao nomear expressamente órgão da administração e estabelecer obrigações o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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 aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

“Artigo 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.”

É nesse sentido também o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição.

Deste modo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal o legislativo pode criar programas desde que não viole os princípios constitucionais da separação dos poderes instituindo obrigações para órgão da administração pública, como no caso em questão.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

Por fim, 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 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.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e 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.**

É o parecer.

D.J., aos 24 de abril de 2018.


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora – OAB/SP nº 218.375


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

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica- OAB/SP nº 224.506