

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 27/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 226/18 – Aatoria Vereadora Mônica Morandi – “Institui o Censo Amostral Populacional de Animais no Município de Valinhos e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Institui o Censo Amostral Populacional de Animais no Município de Valinhos e dá outras providências”** de autoria da Vereadora **Mônica Morandi** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

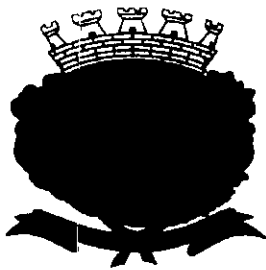
Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

“Art. 179. O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental e de proteção aos cursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, assegurada a participação da coletividade.

Parágrafo único. O sistema será coordenado por órgão da administração direta, e será integrado por:

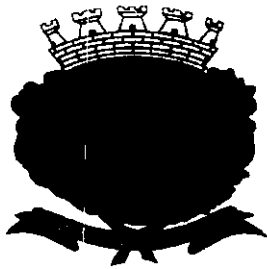
I - Conselho Municipal do Meio Ambiente especificando a sua composição, atribuições, assegurando a participação da população através de suas entidades representativas;

II - órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de melhoria ambiental.”

“Art. 180. São atribuições e finalidade do sistema administrativo mencionado no artigo anterior:

(...)

XI - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, captura, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

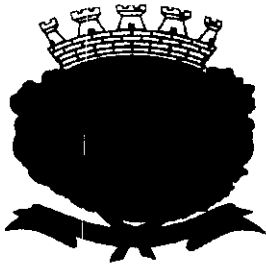
No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

“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;”

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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.024, de 19.10.2016, que "dispõe sobre o Executivo anualmente promover a campanha de conscientização para vacinação de cães contra a doença 'CINOMOSE', e dá outras providências".

Vício de iniciativa.

Arts. 1º, 2º e 6º. Inocorrência. Matéria relativa à proteção da fauna e à educação ambiental. Norma se destina à informação sobre prevenção de moléstias de animais domésticos, não invadindo qualquer ato de gestão administrativa. Manifesto interesse local.

Arts. 3º e 4º. Ingerência na organização administrativa. Descabido impor ao Executivo utilizar todos os meios de comunicação e informação disponíveis para promover a campanha. Inadmissível, ademais, a fixação pelo Legislativo, de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes.

Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e de parte do 4º da Lei impugnada.

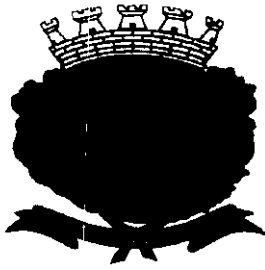
Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Inconstitucionalidade incorrente quanto a esse aspecto. Precedentes.

Procedente, em parte, a ação.

(...) a) Quanto à invasão em atos de gestão administrativa.

Não vislumbro, quanto à questão central desta ação direta de inconstitucionalidade suposta ingerência administrativa decorrente da criação de campanha voltada à proteção da fauna, o apontado vício.

A lei, com exceção aos arts. 3º e 4º ("Art. 3º. Cabe ao Executivo, por meio dos órgãos municipais competentes, a utilização de todos os meios de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

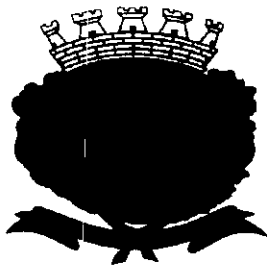
ESTADO DE SÃO PAULO

comunicação e informação disponíveis para alcançar o objetivo a que se refere o artigo 2º desta Lei." e "Art. 4º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei em 90 (noventa) dias." **não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).**

A Lei Municipal nº 5.024/16, ressalte-se, com exceção dos arts. 3º e 4º, como a seguir se verá, **não gera qualquer obrigação ao Poder Executivo Municipal, mas apenas institui campanha de proteção aos animais, como inclusive prevê a Constituição Federal (art. 23, inciso VII, e art. 225, §1º, VII, ambos da CF), a matéria é de competência e de iniciativa legislativa comum, como decorre dos termos amplos das normas acima referidas e, em especial, desse último preceito constitucional ("VII proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;").**

Observe-se que o Município possui, juntamente com o a União, Estados e Distrito Federal, **autonomia** ("... a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro." - REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI - "Direito Municipal" - 3ª ed. - Ed. Revista dos Tribunais - p. 79) **para tratar da proteção da fauna e para promover campanhas que visem informar a população sobre educação ambiental.**

E sob esse aspecto, dada a liberdade municipal para tratar de assuntos relacionados à **preservação da fauna, não se verifica a implantação da "Campanha de conscientização para a vacinação de cães contra doença 'CINOMOSE'" figurar dentre as matérias de competência de iniciativa exclusiva do Executivo.**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Observe-se que a norma como posta apenas se destina à informação sobre prevenção de moléstias de animais domésticos, não invadindo qualquer ato de gestão administrativa.

*Dai a **concorrência** de iniciativa para legislar sobre a matéria.*

*Nesse sentido já se pronunciou o **Colendo Supremo Tribunal Federal**:*

"O inconformismo não merece prosperar."

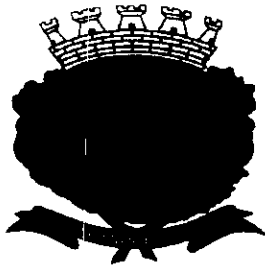
"Isso porque, ao contrário do asseverado pelo agravante, a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local."

"A leitura das normas desse diploma legal, apontadas como representativas dessa violação, a tanto não autorizam, na medida em que a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que "a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo", a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa."

*"Vê-se, portanto, que a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada pela referida lei" (Ag.Reg. no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ - j. 28/02/2012 - Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**).*

A exemplo da Lei nº 50, de 25 de maio de 2004, do Estado do Amazonas, que versava sobre criação de programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade, julgou-se:

"Quanto ao parágrafo único do artigo 3º, credencia 'um Órgão Público' para o efetivo cumprimento do objeto da lei, 'mediante dotação orçamentária governamental'. Esse 'credenciamento' de um 'órgão público' é tecnicamente incorreto, não me parecendo, todavia, inconstitucional. Inova o ordenamento jurídico no sentido de prover a efetividade material ou



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

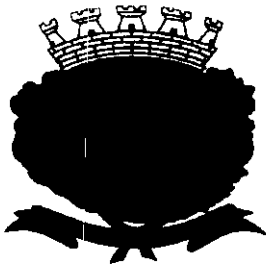
eficácia social do preceito veiculado pelo artigo 1º da lei estadual. O texto desse parágrafo único do artigo 3º conforma a regulamentação da lei pelo Executivo, que a desenvolverá de acordo com a conveniência da Administração, no quadro do interesse público” (ADI nº 3.394/AM - j. 02.04.07 - Rel. Min. EROS GRAU).

Do mesmo modo já decidiu este C. Órgão Especial ao entender constitucional, por exemplo, a instituição de 'campanha de conscientização a ser desenvolvida nas escolas da rede pública municipal sobre a posse e propriedade de animais domésticos e/ou de estimação' (Lei nº 2.984/13 de iniciativa parlamentar do Município de Monte Alto - ADIn nº 2.024.809-35.2014.8.26.0000 - v.u. j. de 20.08.14 - Rel. Des. JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN); instituição de 'campanha de combate à violência contra a criança' (Lei nº 7.939/12 de iniciativa parlamentar do Município de Jundiaí - ADIn nº 0.076.921-49.2013.8.26.0000 - v.u. j. de 28.08.13 - Rel. Des. ROBERTO MAC CRACKEN), ou ainda, a instituição de 'campanha permanente de doação de medula óssea' (Lei nº 7.418/10 de iniciativa parlamentar do Município de Jundiaí - ADIn nº 0.094.014-93.2011.8.26.0000 - v.u. j. de 24.08.11 - Rel. Des. MÁRIO DEVIENE FERRAZ). Em tais casos, não se vislumbrou o alegado vício de iniciativa, dada a competência concorrente para legislar, observado não se estar impondo ao Executivo nenhuma obrigação a caracterizar ingerência na gestão administrativa municipal.

De forma semelhante legislação local criando datas comemorativas. Matéria não está afeta a competência exclusiva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, desde que não gerem obrigações à Administração:

“... a criação de datas comemorativas é matéria abrangida pela competência legislativa da Câmara dos Vereadores.” (ADIn nº 2.241.247-21.2015.8.26.0000 v.u. j. de 02.03.16 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

Nesse mesmo sentido:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

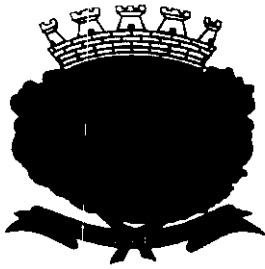
ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei que institui como evento cultural oficial do município de Suzano o Dia da Bíblia Ato normativo que cuida de matéria de interesse local - Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

“... por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios.” (ADIn nº 0.140.772-62.2013.8.26.0000 v.u. j. de 23.10.13 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

Portanto, não estando a norma impugnada naquelas previstas no rol taxativo do art. 47 da CE, de competência exclusiva do Chefe do Executivo, tendo por finalidade a conscientização sobre cuidados com animais domésticos quando concorrentes competência e iniciativa, perfeitamente admissível ao Legislativo iniciar projetos de lei como o aqui disposto.

b) Quanto aos arts. 3º e 4º da Lei Municipal nº 5.024/16. Entretanto, os arts. 3º e 4º da Lei Municipal nº 5.024/16, já tendo inclusive decidido este C. Órgão Especial pela improcedência da ação em caso semelhante ao dos autos (ADIn nº 2.004.568-69.2016.8.26.0000 v.u. j. de 18.05.16 Rel. Des. PÉRICLES PIZA), avançou sobre o princípio da 'reserva da Administração' que, segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

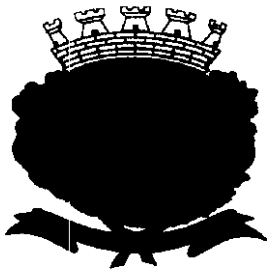
ESTADO DE SÃO PAULO

Min. **CELSO DE MELLO** DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** DJE de 22.11.11, dentre outros no mesmo sentido).

Assim, o **art. 3º da Lei Municipal nº 5.024, de 19.10.16 ao impor ao Executivo utilizar todos os meios de comunicação e informação disponíveis para promover a campanha, e o art. 4º ao estabelecer prazo ao Executivo (90 dias) para regulamentar a norma, criaram novas atribuições à Administração Municipal, invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando vício formal subjetivo a ensejar o acolhimento da pretensão (ADIn nº 2.101.616-96.2014.8.26.0000 v.u. j. de 12.11.14 Rel. Des. **XAVIER DE AQUINO**).**

*Lei de iniciativa parlamentar afeta diretamente seara do Poder Executivo. Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do **art. 61, § 1º, I e II, da Constituição Federal, reserva-se "... ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa..."** ("Curso de Direito Constitucional" Ed. Saraiva 2013 4.1.1.6. p. 868).*

*Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição Bandeirante**, por vários incisos de seu **art. 47** ("**Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:**") , sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** ("**II exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**"), **XI** ("**XI iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;**"); **XIV** ("**XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;**"), e **XIX**, letra "a" ("**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.**") de observância necessária no*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

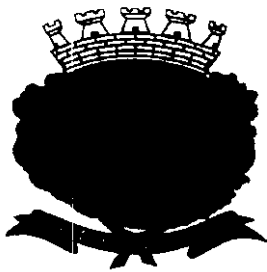
*âmbito Municipal, também por imposição da Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual "Os Municípios, com **autonomia** política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição." - grifei).*

*Ora, por **organização administrativa** segundo JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, deve ser entendida aquela que "... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa." ("Manual de Direito Administrativo" Ed. Atlas 2012 p. 447).*

*No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, 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 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 ou 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.**" (grifei "Direito Municipal Brasileiro" 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).*

E:

"Advirta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e



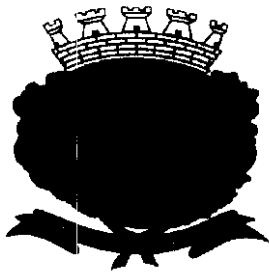
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

movimentar o funcionalismo público e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.” (op. cit. p. 748).

*Assim, não é a repercussão, a pertinência ou a conveniência e oportunidade da norma ou a ausência de custos em sua implementação, o critério a ser observado no exame em questão **inconstitucionalidade**.*

*Identifica-se **inconstitucionalidade**, por **vício de iniciativa** na espécie **organização administrativa**, v.g. na Lei nº 3.742/09, de Guarujá, ao pretender incluir em currículo escolar matéria com conteúdo de educação antirracista e antidiscriminatória (ADIn nº 0151919-85.2013.8.26.0000 v.u. j. de 05.02.14 Rel. Des. **ANTONIO VILENILSON**); na Lei nº 4.052/06 de Mauá, ao autorizar o reajuste de vencimentos, proventos e salários dos servidores municipais (ADIn nº 0154583-72.2013.8.26.0000 v.u. j. de 05.02.14 Rel. Des. **CAUDURO PADIN**); na Lei nº 11.381/13, de São José do Rio Preto, ao instituir “Programa Municipal de Primeiros Socorros” (ADIn nº 0195538-65.2013.8.26.0000 v.u. j. de 05.02.14 Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**); na Lei nº 10.382/13, de Sorocaba, ao obrigar a impressão do sistema Braille nas contas de consumo do SAAE, IPTU e ISSQN, para os usuários e contribuintes portadores de deficiência visual (ADIn nº 0152600-55.2013.8.26.0000 v.u. j. de 05.02.14 Rel. Des. **LUIS SOARES DE MELLO**); na Lei nº 144/13, de Guarujá, ao dispor sobre afastamento de servidor público por doença na família (ADIn nº 0.190.341-32.2013.8.26.0000 v.u. j. de 12.03.14 Rel. Des. **ARANTES THEODORO**); na Lei nº 5.459/13, de Catanduva, ao obrigar as unidade de saúde a manter profissional habilitado e inscrito no CRF em farmácia ou dispensário de medicamentos (ADIn nº 2.056.116-41.2013.8.26.0000 v.u. j. de 12.03.14 Rel. Des. **GUERRIERI REZENDE**), dentre inúmeros outros julgados.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

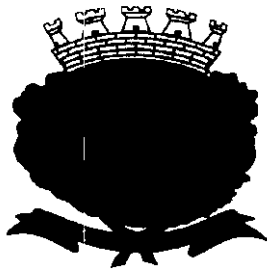
*Importante enfatizar que em todos os casos supracitados, o vício reside, sobretudo, na **ingerência administrativa**, caracterizada por imposição parlamentar de realizações materiais à Administração.*

O Colendo Supremo Tribunal Federal tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como (1) da Lei municipal nº 12.604/98, de São Paulo, ao obrigar a manutenção de programas e serviços de atenção à terceira idade (RE nº 505.476/SP DJ-e de 09.09.11 Rel. Min. DIAS TOFFOLI) e (2) da Lei municipal nº 12.617/98, de São Paulo, ao prever a introdução da matéria 'cidadecidadania' nos currículos escolares da rede municipal de ensino e da rede privada, modificando o serviço e criando atribuições aos órgãos responsáveis pela educação (RE

nº 395.912 AgR/SP j. em 06.08.13 Rel. Min. DIAS TOFFOLI), dentre outros.

Assim o Pretório Excelso já dispôs:

*"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 organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar em aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.**" (STF grifei ADI nº 2857/ES DJ-e de 29.11.07 Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA).*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Como bem observado pela D. Procuradoria:

“Embora a lei se conforme materialmente ao disposto na Constituição Federal sobre o direito à informação, inclusive à publicidade governamental (art. 37, §1º), e à proteção à fauna (art. 225, §1º, VII), ela padece de vício de inconstitucionalidade formal ao instituir política pública a ser executada pelo Poder Executivo, contendo prescrições que influem na prática de atos da Administração e em sua organização e seu funcionamento ao lhe cometer atribuições, sendo incompatível sua iniciativa parlamentar com os arts. 5º, 24, §2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual que reproduzem, em essência, os arts. 2º, 61, §1º, II e 84, II e VI, a, da Constituição Federal. Neste sentido, enuncia a jurisprudência:”

“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 (...)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14.12.2001, p.23).” (grifei fls. 192/193).

Em casos similares, assim já decidiu este Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a priorizar vagas nos Centros de Educação Infantil para os filhos e filhas de mulheres vítimas ou diretamente vitimados em casos de violência doméstica. Competência do Executivo para a organização e planejamento dos serviços públicos. Vício de iniciativa. Ocorrência. Precedentes. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.” (ADIn nº 2.007.625-32.2015.8.26.0000 v.u. j. de 17.06.15 Rel. Des. CARLOS BUENO).

“3. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Reconhecimento parcial. Norma, de autoria



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

parlamentar, que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa (Semana da Olimpíada Ambiental), mas também sobre atos de gestão, referentes à organização de atividades e eventos municipais (realização de competições entre alunos, gincanas interescolares, projetos científicos e outras atividades), ou seja, trata de matéria que (em relação às escolas públicas) é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo (criando indevidas obrigações para a Administração)."

"Vício, entretanto, que paira somente sobre a hipótese de criação de obrigações para o Executivo (por meio de lei de iniciativa parlamentar), daí porque a solução mais adequada, no caso, é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir da abrangência do art. 2º da norma impugnada as escolas públicas." (grifei ADIn nº 2.100.052-14.2016.8.26.0000 v.u. j. de 14.09.16 Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES).

Trata-se, portanto, de atividade típica do Poder Executivo constitucionalmente prevista, não se sujeitando à imposição pelo Legislativo.

Nesse sentido decidiu este Eg. Órgão Especial em recente caso análogo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.337/2016, QUE INSTITUIU A "CAMPANHA DE CONSCIENTIZAÇÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA EM SOROCABA". PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO AO ARTIGO 2º. DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DECONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

SOBRE A VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR.” (ADIn nº 2.136.179-48.2016.8.26.000 v.u. j. de 05.04.17 Rel. Des. AMORIM CANTUÁRIA).

c) Quanto à fonte de custeio

Não é caso, entretanto, de vício por aumento de despesas sem a respectiva indicação da fonte de custeio.

*Em que pese diversas vezes ter entendido **inconstitucionais** normas nessas condições (ADIn nº 2.000.343-40.2015.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.003.556-54.2015.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15; ADIn nº 2.223.854-20.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 dentre outros no mesmo sentido), **reconsiderarei** meu posicionamento quanto a esse ponto.*

Disciplina a Constituição Bandeirante:

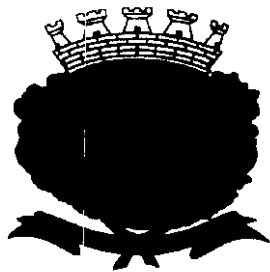
“Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.”

No caso concreto, embora a Lei Municipal nº 5.024/16, de 19.10.16, não tenha disposto, especificamente, de onde viriam as despesas decorrentes de sua promulgação, constou em seu art. 5º: “As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.” (fls. 20).

Ora, as leis que criam despesas e perpetrem a indicação, embora genericamente, da fonte de custeio, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas, em última consequência, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício.

Não discrepa desse entendimento o Colendo Órgão Especial:

“Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

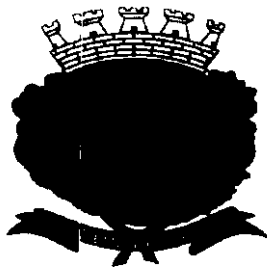
de sua implementação correrão 'à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária', tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada."

(...) "Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente."

"Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças." (grifei ADIn nº 2110879-55.2014.8.26.0000 v.u. j. de 12.11.14 Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI).

E,

"... a simples alegação de falta de previsão orçamentária somente inviabiliza a execução da despesa no exercício financeiro em que a lei é publicada, podendo ser aplicada nos anos seguintes sem que se tenha de declarar sua



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade.” (ADIn nº 2181349-14.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 Rel. Des. JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN).

No mesmo sentido o posicionamento do C. Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (grifei ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

E ainda: ADI/MC 484/PR, Rel. Min. CÉLIO BORJA, j. 06.06.91; ADI 1243-6, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, j. 17.08.95; ADI 1.428-5, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, j. 01.04.96; ADI 1585/DF, Rel. Des. SEPÚLVEDA PERTENCE; AI-ARG 446679, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 13.12.05; ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES; RE 770329/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 29.05.14.

*Nesses termos, à luz desse entendimento, por esse argumento **ausência de indicação específica de fonte de custeio não pode ser declarada inconstitucional a Lei Municipal nº 5.024/16, como pretendido. Embora genericamente, indicou-se a fonte de custeio. Não há inconstitucionalidade a declarar.*** (ADIn nº 2.253.989-44.2016.8.26.0000)

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

É o parecer.

D.J., aos 28 de janeiro de 2019.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora OAB/SP nº 218.375