



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 375/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 170/2021 – Autoria da vereadora Monica Morandi – Institui o programa Bueiro Ecológico no Município de Valinhos, e dá outras providências.

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

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe, que *“Institui o programa Bueiro Ecológico no Município de Valinhos, e dá outras providências.”*.

Consta da justificativa do projeto:

A situação caótica dos bueiros nas ruas e avenidas tem sido o grande vilão para a ocorrência de alagamentos em muitos pontos da cidade. E sabido que os bueiros, principalmente aqueles construídos há muitos anos, não suportam o correto escoamento das águas pluviais, mas tais situações ocorrem principalmente pela enorme quantidade de lixo que são levados a esses bueiros.

Sabe-se, contudo, que muitas cidades estão adotando um sistema chamado de “Bueiro Ecológico” que evita a entrada de lixo nos bueiros, mas que principalmente facilita a sua limpeza, pois são removíveis, de forma rápida e eficiente.

Importante frisar que a limpeza manual como ocorre nos dias atuais, além de não eficiente, ainda coloca os trabalhadores em situação de risco pelo acúmulo de todo tipo de lixo nos bueiros.

Diga-se que esse equipamento que é feito de plástico, inteiramente sustentável e com capacidade de reter a integralidade do lixo, já que instalados no interior dos bueiros, o equipamento capta o lixo, mas deixa a água passar graças aos furos na lateral e no fundo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, trata-se de uma alternativa sustentável e de fácil aplicação e com benefícios extremamente positivos, facilitando a rápida limpeza, inclusive sem riscos aos trabalhadores.

Esses equipamentos possuem custo extremamente baixo em comparação aos benefícios que oferecem, e como serão suportados pelos empreendedores, nenhum gasto adicional haverá ao poder público municipal.

Por outro lado, também entende que a medida pode ser estendida aos bueiros já existentes nas ruas e avenidas, através de projetos e planejamento do poder público, mediante a utilização de contrapartidas de empreendedores.

Sabe-se que muitas obras e serviços vêm sendo executadas por meio da utilização de contrapartidas, exigidas pelo poder público, situação que também implica a inexistência de custos ou despesas ao erário público.

(...)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), *in verbis*:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 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;

[...]

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

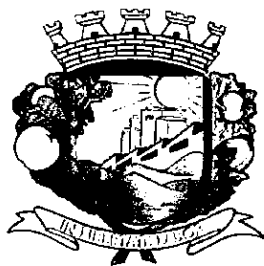
Do mesmo modo, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (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)*
- 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; (NR)*
- 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; (NR)*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

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;

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

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

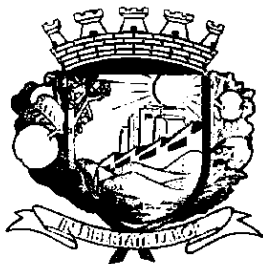
ESTADO DE SÃO PAULO

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

Todavia, especificamente acerca do tema encontramos no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decisão que declarou inconstitucional lei do Município de Anhembi, que dispõe sobre a implantação do dispositivo denominado 'Boca de Lobo Inteligente' nos logradouros municipais, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Anhembi. Lei Municipal n. 2.139, de 23 de abril de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implantação do dispositivo denominado 'Boca de Lobo Inteligente' nos logradouros municipais de Anhembi. Caracterização de ofensa ao princípio da reserva da Administração. Lei que regulou a prática de ato típico de gestão do Município. Violação ao princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa também caracterizado. Lei Municipal n. 2.140, de 23 de abril de 2020, que 'Proíbe a inauguração de obras públicas municipais inacabadas ou que não possam ser usufruídas de imediato pela população'. Hipótese de iniciativa concorrente. Norma impugnada que materializa os princípios da moralidade e razoabilidade. Inconstitucionalidade pontual, no entanto, do art. 4º, que prevê hipótese de ato de improbidade administrativa. Violação ao pacto federativo. Competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil e responsabilidade civil (art. 22, I, da CF, e Tema n. 484 do STF). Lei Municipal n. 2.142, de 23 de abril de 2020, que 'Dispõe sobre a divulgação da listagem de medicamentos disponíveis e em falta na rede municipal de saúde e dá outras providências'. Iniciativa parlamentar. Matéria



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

relacionada à publicidade que deve orientar a atividade Administrativa. Hipótese de iniciativa concorrente. Norma que visa a proteger, por via reflexa, o direito à saúde, nos limites do interesse local. Inconstitucionalidade afastada. Precedentes. Ação procedente em parte. (gn)

VISTOS

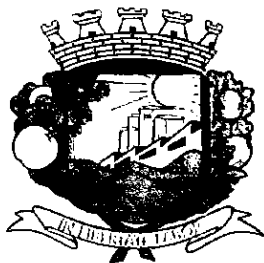
Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Prefeito do Município de Anhembi em face das Leis Municipais n. 2.139, de 23 de abril de 2020; 2.140, de 23 de abril de 2020, e 2.142, de 23 de abril de 2020. De acordo com a narrativa do autor, as leis impugnadas, de autoria parlamentar, são incompatíveis com o disposto nos arts. 5º; 25; 47, II, XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, pois violaram a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública, em especial editar normas que criem obrigações para o Poder Executivo; disse que há violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes e mencionou julgados sobre o tema; requereu, liminarmente, a imediata suspensão da eficácia das leis impugnadas e, ao final, sejam estas declaradas inconstitucionais; o pedido de medida liminar foi deferido (p. 53/54); citada, a Procuradora Geral do Estado deixou de se manifestar (p. 68); a Câmara Municipal de Anhembi prestou informações e requereu a improcedência do pedido (p. 70/79); a douta Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer pela parcial procedência da ação (p. 83/98).

É o relatório.

Pretende o Prefeito Municipal de Anhembi ver declarada a inconstitucionalidade das Leis Municipais n. 2.139, de 23 de abril de 2020; 2.140, de 23 de abril de 2020, e 2.142, de 23 de abril de 2020, a saber:

A Lei Municipal n. 2.139, de 23 de abril de 2020, que "Dispõe sobre a implantação de dispositivo chamado de 'Boca de Lobo Inteligente' nos logradouros do Município de Anhembi", possui a seguinte redação:

"Art. 1º. Dispõe sobre a implantação de 'Boca de Lobo Inteligente' nos logradouros do Município de Anhembi, como forma de prevenir e minimizar os problemas causados pelas chuvas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 2º. A 'Boca de Lobo Inteligente' é composta de caixa coletora, instalada no interior dos bueiros onde tem a boca de lobo.

Parágrafo único. Entende-se como 'Boca de Lobo Inteligente' o sistema instalado no interior dos bueiros, confeccionado em material termoplástico, com capacidade mensurada de acordo com os parâmetros técnicos dos bueiros da cidade de Anhembi, sendo que a caixa coletora age como uma peneira, em face da grade existente atualmente, permitindo a passagem de água, mas retendo o material sólido.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação”.

Inicialmente, não há que se falar em ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual, pois é uníssono o entendimento de que a falta de recursos orçamentários não causa a Inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência: “[...] inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01).

No entanto, em relação aos demais aspectos, o ato normativo impugnado realmente se mostra inconstitucional, pois seu objeto versa sobre questão afeta à administração ordinária do Município, tarefa que incumbe com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo e insere-se na reserva da Administração; não se coaduna, portanto, o texto legal impugnado com o princípio da divisão funcional do poder (art. 5º da Constituição Estadual).

Em relação ao tema, e a despeito do espírito benéfico da lei questionada, o art. 47, II, XIV e XIX, 'a', da Carta Estadual prevê a reserva da Administração para edição de atos típicos de administração ordinária, sendo certo que a implantação do dispositivo 'boca de lobo inteligente' como forma de prevenção e mitigação dos danos causados pelas chuvas inequivocamente é matéria típica de gestão do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, confira-se recente julgado deste C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 3.692, DE 15 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA QUE 'DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVO CHAMADO BOCA DE LOBO INTELIGENTE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA - DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE” (ADI 2288284-05.2019.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 15.07.2020).

Forçoso, portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei n. 2.139, de 23 de abril de 2020, do Município de Anhembi.

(...)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087225-29.2020.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/12/2020; Data de Registro: 09/12/2020)

Destarte, consoante jurisprudência acima o projeto de lei em tela estaria afrontando 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), bem como o princípio da reserva da administração (art. 47, II, XIV e XIX, 'a', da Carta Estadual).

Assim, caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

[...]

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, em que pese a louvável intenção da Nobre Vereadora, consoante entendimento da Corte Paulista 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.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 14 de setembro de 2021.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298