



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

Parecer DJ nº 230/2013

Assunto: Emenda Modificativa ao artigo 1º do Projeto de Lei nº 54/2013 – Aatoria do Vereador Léo Godoi – “Torna obrigatória a colocação de obstáculos móveis em toda vaga destinada exclusivamente a pessoa com deficiência em estacionamentos de estabelecimentos comerciais e órgãos públicos municipais.”

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente Vereador Rodrigo Fagnani Popó

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe solicitado pela Comissão de Justiça e Redação através de seu Presidente.

A emenda ao projeto visa instituir a obrigatoriedade da colocação de obstáculos móveis em toda vaga destinada a pessoa com deficiência em estacionamentos de estabelecimentos comerciais bem como de órgãos públicos municipais.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

Primeiramente cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação:

*“Artigo 38 - Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara.*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

§ 1º - É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento.

§ 2º - Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado, prosseguirá o processo."

Nota-se que o Regimento Interno da Câmara elevou a comissão ao papel de avaliador obrigatório de todos os projetos em trâmite. Para tanto, distinguiu dois aspectos fundamentais a serem analisados, primordialmente o aspecto constitucional, legal ou jurídico e em segundo lugar o aspecto gramatical e lógico.

Após as considerações iniciais, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos o que segue:

A emenda modificativa tem por escopo de alterar o projeto de Lei, no sentido de **tornar obrigatória para os órgãos públicos**, além dos estabelecimentos comerciais, a colocação de obstáculos móveis em toda vaga destinada exclusivamente a pessoa com deficiência.

De início, insta esclarecer que analisando os termos da emenda em comento, observamos que acarreta obrigações a Secretaria Municipal de Trânsito, gerando **AUMENTO** de despesas a sua execução, a serem suportadas pelo Poder Executivo.

Malgrado a intenção do legislador a presente reconhecida dignidade, a Proposta Normativa está eivada de inconstitucionalidade formal e material que impossibilita a sua transformação em lei.





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios.

Nesse diapasão, art. 61, §1º, "b" da Constituição Federal, determina ser privativa do chefe do Poder executivo a iniciativa de Lei que modifique o funcionamento da Administração Pública e de seus órgãos.

*"Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*...  
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

E, ainda prescreve a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus arts. 5.º, 25, 47, II e XIV, e 144, os quais dispõem o seguinte:

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

*Art. 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.*

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

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;

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.”

É nesse sentido o artigo 48, inciso I, 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:

“Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

...

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;”

No tocante aos estacionamentos de órgãos públicos municipais, incumbe o Prefeito deflagrar o processo legislativo relacionado com a elaboração de normas que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de Órgãos e Entidades da Administração Pública do Município.

Entretanto, a Proposição, oriunda de iniciativa parlamentar, tenciona estabelecer regras para a Secretaria de Municipal de Trânsito, recaindo em inconstitucionalidade formal, uma vez que infringe os preceitos constitucionais.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

A respeito da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, José Afonso da Silva ensina o seguinte:

*“A razão por que se atribui ao Chefe do Poder Executivo o poder de iniciativa decorre do fato de a ele caber a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do país; mais bem informados do que ninguém dessas necessidades e dada a complexidade cada vez maior dos problemas a resolver, estão os órgãos do Executivo tecnicamente mais bem aparelhados que os parlamentares, para preparar os projetos de leis; demais, sendo o chefe também da administração geral do país e possuindo meios para aquilatar as necessidades públicas, só o Executivo poderá desenvolver uma política legislativa capaz de dotar a nação de uma legislação adequada, servindo-se da iniciativa legislativa (...). A preeminência da iniciativa governamental no processo de formação das leis é fenômeno que se constata no Estado contemporâneo, num sentido quase universal (...). O fortalecimento do Executivo, aliás, é um fato incontestável no Estado contemporâneo em todos os sentidos, e a predominância da iniciativa legislativa governamental não passa de um aspecto desse fenômeno geral (...). Mas de um modo geral, as causas do domínio da iniciativa governamental – como destaca Musso – se encontram na particular posição do Governo no âmbito da ordenação sócio-jurídico: o controle da Administração Pública e a posição dos meios mais aptos a realçar as exigências públicas lhe conferem posição de vantagem em confronto com os outros titulares do poder de iniciativa legislativa”. (Processo constitucional de formação das leis, 2 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2007, p. 141-143).*

Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para instituir determinada obrigação, está a ferir o princípio da separação, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição.

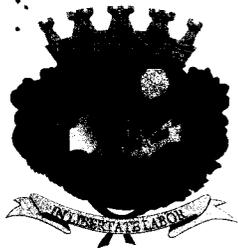
Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se "a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545)

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, o da espécie em análise.

A interferência de um Poder na competência, privativa de outro, fora das hipóteses expressamente acolhidas pela Constituição, afigura-se inconstitucional por flagrante ofensa ao princípio de independência e separação dos Poderes, que orienta o Direito Constitucional Positivo brasileiro.

Assim, no voto do acórdão da ADIn 994.09.220008-8-Guarulhos, Órgão Especial, rel. Des. Maurício Vidigal, 10.2.2010, consta a seguinte passagem:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

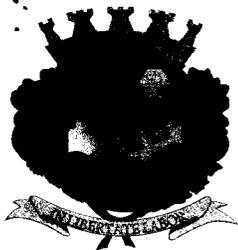
Estado de São Paulo

*"Este tribunal tem reiteradamente decidido que a atuação administrativa do Poder Executivo não pode ser coarctada por atos do Legislativo. Conforme decisões proferidas nas ADINs n°s 553.583-0, 43.987, 38.977, 41.090-1, 'Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito'. Há, portanto, vício na iniciativa na lei discutida. Como a douta Procuradoria Geral da Justiça já teve a oportunidade de afirmar em outra ocasião, 'Ao Poder Legislativo é vedada a condução da administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Prefeito, ou ao que, modernamente, chama-se de 'Governo', que tem na lei um dos seus mais relevantes instrumentos. O poder de iniciativa neste campo - administração da Cidade - é do Executivo." (grifos nossos).*

E ainda:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 4.464/2011, do Município de Suzano. Norma que institui o programa de divulgação dos serviços relativos à saúde da mulher no âmbito do Município de Suzano. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara de Vereadores após veto do Prefeito. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

*programa de divulgação dos serviços relativos à saúde da mulher no âmbito do Município de Suzano, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. (TJ-SP – ADI: 62512020128260000 SP 0006251-20.2012.8.26.0000, Relator: Kioitsi Chicuta, Data de Julgamento: 27/06/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/07/2012).*

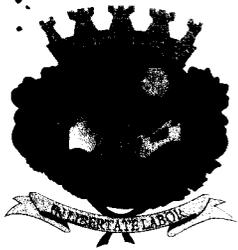
A iniciativa para o processo legislativo do Projeto de Lei alterado pela emenda em comento, transposta, no caso em exame, a do Prefeito Municipal, que resulta a ocorrência de inconstitucionalidade formal. Neste sentido vale lembrar a lição de Ricardo Chimenti:

*“A inconstitucionalidade formal, procedimental, extrínseca, verifica-se quando o vício está na produção da norma, no processo de elaboração que vai desde a iniciativa até a sua publicação (art. 59 a 69 da CF). (...) há inconstitucionalidade formal subjetiva quando o vício procedimental envolve a propositura da norma, ou seja, quando ela é encaminhada por um órgão ou por uma pessoa que não possuía iniciativa para tanto. Por outro lado, a inconstitucionalidade é denominada formal objetiva quando o vício procedimental ocorre em qualquer das demais fases do processo legislativo”. (Grifos acrescidos). (Ricardo Cunha Chimenti et alli, Curso de direito constitucional, 5 ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2008, p. 374).*

O E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

*“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a*

RECIBO



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

*iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin. n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).*

Ademais, a implantação e execução de programas na Municipalidade, como a constante na emenda modificativa do Projeto de Lei em comento, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão, logo, inerente a chefia do Poder Executivo.

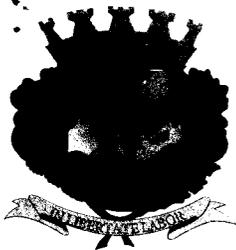
Com efeito, ao Executivo cumpre com exclusividade formular a opção política de prestar os serviços públicos diretamente ou delegá-los a particulares, como também celebrar convênios, acordos e parcerias com entes públicos e privados, não podendo, no exercício dessas atribuições, sofrer nenhum tipo de interferência estranha da Câmara.

Nota-se, por fim, que a lei gera aumento de despesa sem indicação da fonte e, destarte, colide com as disposições do artigo 25 e 176, inc. I, da 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.

**Artigo 176** - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

Sob esse aspecto, é de se notar que a instituição do disposto na emenda modificativa, quando impõe adequação dos estacionamentos dos órgãos públicos, gera despesa para o Município que não está coberta pela lei orçamentária, o que se incompatibiliza com as disposições dos artigos 25 e 176, I, da Constituição do Estado e Artigo 2º da Constituição Federal. Desta forma, temos que, há inconstitucionalidade material na proposição em comento.

Aliás, tem-se declarado a inconstitucionalidade de leis municipais que infringem esses comandos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL ESTABELECEDO OBRIGAÇÃO DE ADOÇÃO DE PROGRAMA PELO PODER EXECUTIVO. Iniciativa de vereador local. Ato típico de administração, cuja iniciativa era exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Projeto que cria nova despesa e alude, para sua cobertura, às "dotações orçamentárias próprias" para atendê-las. Necessidade de indicação do recurso, apontando a sua existência no orçamento. Inconstitucionalidade reconhecida. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 990.10.196601-8)*

*LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ADIn 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).*



C.M.V.  
Proc. Nº 1181/13  
Fl. 33  
Resp. *Rene*

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Estado de São Paulo

Cabe exclusivamente ao chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja desta forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definido, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e o público alvo a ser direcionado.

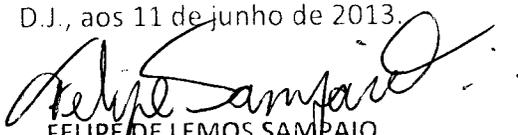
Nessa esteira, como já comentamos acima, se sabe é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes, qualquer ato do legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ainda mais quando impõe obrigações que geram despesas ao Poder Executivo.

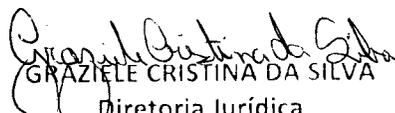
Nesse sentido, a emenda modificativa do Projeto de lei encerra **insuperável inconstitucionalidade formal e material**, insanável mesmo pela sanção do Prefeito, considerando que, não é possível atender a comando de norma flagrantemente inconstitucional, por vício de iniciativa.

Poderá o nobre edil encaminhar indicação ao poder executivo, para que o Prefeito adote se achar conveniente e oportuno, a iniciativa que lhe compete.

É o parecer.

D.J., aos 11 de junho de 2013.

  
FELIPE DE LEMOS SAMPAIO  
Diretoria Jurídica  
Diretor

  
GRAZIELE CRISTINA DA SILVA  
Diretoria Jurídica  
Assessora de Apoio Parlamentar





## COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

### Emenda nº 02 ao Projeto de Lei nº 54/2013

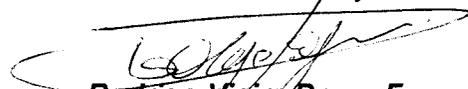
**Assunto:** "Modifica o art. 1º e dá outras providências".

**Parecer:** A Comissão de Justiça e Redação, hoje reunida, examinou a presente propositura quanto à constitucionalidade, legalidade, seu aspecto gramatical e lógico e dá seu **PARECER CONTRÁRIO**, versando sobre matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, o referido projeto não atende a previsão legal do Art. 61, § 1º, alínea "b" da Constituição Federal, refletidos no Art. 48 da L.O.M., quando dispõe que compete ao Chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos da Administração, não podendo o Legislativo criar obrigações ao Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

Em conformidade com o Parecer Jurídico nº 230, anexo à propositura, o referido Projeto de Emenda é ilegal e inconstitucional, pois encerra insuperável inconstitucionalidade formal, insanável mesmo pela sanção do Prefeito, o nobre Edil poderá encaminhar indicação para que o Poder Executivo, se entender oportuno, faça a adoção.

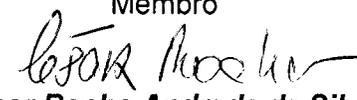
É o nosso parecer.

Sala de Reunião, 13 de junho de 2013.

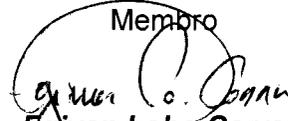
  
**Rodrigo Vieira Braga Fagnani**  
Presidente CRJ

LIDO NO EXPEDIENTE EM SESSÃO DE 25/06/13  
PRESIDENTE

**Antônio Soares Gomes Filho**  
Membro

  
**César Rocha Andrade da Silva**  
Membro

  
**Adroaldo Mendes de Almeida**  
Membro

  
**Egivan Lobo Correia**  
Membro