



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 30/2016

**Assunto: Projeto de Lei nº 012/2016 – Autoria Vereador João Moysés Abujadi –
“Dispõe sobre o recebimento, depósito e doação de sobras de materiais de
construção para pessoas carentes e entidades beneficentes nos termos que
especifica”**

A Diretora Jurídica

Dra. Ana Cláudia Mariante

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que
“dispõe sobre o recebimento, depósito e doação de sobras de materiais de
construção para pessoas carentes e entidades beneficentes nos termos que
especifica” de autoria do Vereador João Moysés Abujadi, solicitado pelo Presidente da
Comissão de Justiça e Redação.

Cumpr, 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente à administração pública dispendo relativamente ao modo de recebimento de sobras de materiais de construção.

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

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 seus órgãos, serviços públicos e pessoal da administração.

É nesse sentido o artigo 48, inciso II e III 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, bem como no tocante a servidores públicos:

"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;

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A Proposição oriunda de iniciativa parlamentar ao tencionar estabelecer novas atribuições cria obrigações e despesas ao Executivo. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para instituir o disposto no Projeto de Lei é privativa do Poder Executivo, estando a ferir o princípio da separação, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição.

O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não tem sido outro, senão vejamos:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade: 2058665-53.2015.8.26.0000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a aumentar a frota de táxis. Competência do Executivo para a organização e planejamento dos serviços públicos. Vício de iniciativa. Ocorrência. Precedentes. Alegação de que não há invasão de competência por se tratar de "lei autorizativa". Descabimento. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.

(...) É notório que o Legislativo municipal tem competência para criar normas que correspondam a temas de interesse local.

Contudo, há matérias que são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Assim, no dizer de Hely Lopes Meirelles, são matérias de competência privativa do alcaide "(...) os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

especiais” (g.n.) (“Direito Municipal Brasileiro”, 12ª ed., São Paulo, Malheiros, p.578).”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2114587-16.2014.8.26.0000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.525/13, do Município de Sumaré de iniciativa parlamentar, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar” o Abrigo Municipal de Cães e Gatos, no âmbito do Município de Sumaré e dá outras providências. Matéria referente à administração do município que é de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Violação aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei impugnada que, de outra banda, não indicou os recursos de custeio do programa implantado, afrontando os artigos 25 e 176, I, da Carta Bandeirante. Lei autorizativa que esconde comando cogente. Executivo que não necessita de autorização para administrar, matéria a ele, reservada. Precedentes da Corte.

Ação procedente, declarando-se a inconstitucionalidade com modulação de seus efeitos para 60 (sessenta) dias, com observação.

(...) Como se pode verificar da leitura do texto da norma objurgada, de iniciativa parlamentar, há evidente afronta a dispositivos da Constituição Paulista que traduzem, o princípio da harmonia e independência entre os Poderes e a vedação à criação de projeto de lei que implique em despesas para o erário, sem a indicação dos recursos que deverão ser disponibilizados para tanto.

De se observar que tais dispositivos, adiante citados, tem aplicação aos municípios por previsão expressa do artigo 144 da Carta Bandeirante que assim dispõe:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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.”

Não por outra razão, devem se submeter os Municípios às normas do artigo 5º e 47, II e XIV da citada Carta, verbis:

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

“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;

Releva anotar que ao editar a Lei nº 5.525, de 03 de setembro de 2013, de louvável cunho protetivo aos animais, cuja iniciativa se há de aplaudir, avançou a Câmara Municipal em matéria de planejamento e gestão administrativa, típicas da competência reservada do Executivo e, mais, impôs ao Executivo obrigações que oneram o erário, notadamente a disponibilização de pessoal treinado para cumprimento do artigo 2º e 5º da norma vergastada, este último que implica na contratação de profissionais especializados, tais como, médico veterinário, consultor comportamental e auxiliar veterinário, criando encargos não previstos para a folha de pagamentos do município.

De outra banda, não indica a Lei, de forma concreta, quais e como serão obtidos recursos para a sua implementação, de forma a violar frontalmente os artigos 25 e 176, I, da Carta Paulista, que determinam:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

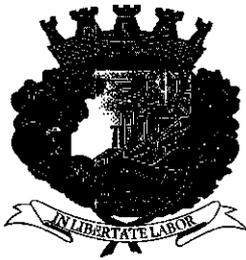
I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;..."

Ora, ao editar a lei impugnada, criando atribuição ao Poder Executivo sem especificar qual a fonte de custeio, mais uma vez invade a Câmara Municipal a seara de atribuições exclusivas do Executivo, afrontando também o artigo 174, III da Constituição Bandeirante, que é claro ao estabelecer que "leis de iniciativa do Poder Executivo" estabelecerão, com observância de seus preceitos, os orçamentos anuais."¹

É do dizer de Hely Lopes Meirelles que:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução.

Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

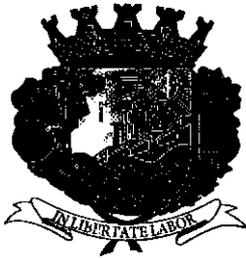
funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. 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 (...) Dá não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões 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” (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros, 2000. p. 506-507 ADIN 152220-0/9-00).

Nem se diga que em sendo “autorizativa”, a lei em comento não cria obrigações para o Executivo, posto que é da simples leitura de seu texto, a observância de sua cogência.”

¹**Artigo 174** “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.”.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2101616-96.2014.8.26.0000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1305/13, do Município de Lindóia, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implantação do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Programa "Jovens da Paz", com o objetivo de prestar assistência psicossocial aos usuários de substâncias psicoativas e aos seus familiares. Matéria referente à administração do município que é de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Violação aos artigos 5º, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei impugnada que, de outra banda, não indicou os recursos de custeio do programa implantado, afrontando os artigos 25 e 176, I, da Carta Bandeirante. Lei autorizativa que esconde comando cogente. Executivo que não necessita de autorização para administrar, matéria a ele reservada. Precedentes da Corte. Ação procedente, declarando-se a inconstitucionalidade com modulação de seus efeitos para 60 (sessenta) dias.

(...) A propósito, cabe trazer à colação julgado da lavra do eminente Desembargador Renato Nalini que, em questão semelhante assim deixou assente:

"À evidência, a lei vulnera a ordem fundante ao invadir esfera reservada à chefia do Executivo local. Administrar é fazer cumprir a lei sem controvérsia e, no Estado de Direito, tudo aquilo que não é proibido recai no espaço do que é lícito e permitido ao administrador.

Assim, não dependeria o Prefeito de autorização da Câmara para implantar o serviço social na rede pública municipal de ensino.

Ocorre que a criação ou instituição de um projeto desses recai na esfera da discricionariedade do administrador. Ele não pode ser compelido pela Edilidade a promover intentos que não encontrem eco nos seus critérios de oportunidade e conveniência.

Por isso é que ao editar a lei inquinada, a Câmara Municipal de SUZANO sacrificou o dogma da separação de poderes, sacramentado em todo o ordenamento e preservado também na terceira das categorias integrantes da Federação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Além disso, nítida a criação de um encargo sem a necessária provisão financeira. Não é permitido à Câmara do Município instituir despesas sobre as quais o Executivo não tenha controle, nem tenha sido objeto de expressa provisão.

Quanto à inconstitucionalidade de leis autorizativas, que encobrem verdadeiro comando à Administração, a jurisprudência é prece de similares em que o tema foi exaustivamente examinado, em desfavor da tese da Edilidade.

Como bem ponderou a douta PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA, "Deve-se atentar para o fato e que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou." (g.n.)"

Nesse sentido, o projeto de lei encerra insuperável inconstitucionalidade, insanável mesmo pela sanção do Prefeito, considerando que, não é possível atender a comando de norma flagrantemente inconstitucional, por vício de iniciativa.

Caso assim se entenda, poderá a Comissão de Justiça e Redação seguir o trâmite da Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013 que "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.

*

J



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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."

É o parecer.

D.J., aos 15 de fevereiro de 2016.

Aline Cristine Padilha
Aline Cristine Padilha

Advogada

Aparecida de Lourdes Teixeira
Aparecida de Lourdes Teixeira

Advogada



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

À Comissão de Justiça e Redação,

Esta subscritora, em vista do exposto, **ratifica** todos os termos contidos na r. manifestação contida no parecer sob nº 30/2016 da lavra das advogadas **Aparecida Teixeira e Aline Cristine Padilha**, por seus próprios fundamentos.

Valinhos, 17 de fevereiro de 2016

Ana Cláudia Mariante
Diretora Jurídica