



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 27 /2016

**Assunto: Projeto de Lei nº 004/2016 – Aatoria Vereador Rodrigo Fagnani - Popó – “Dá nova redação ao Artigo 3º da Lei nº 3320/1999, que dispõe sobre a execução de muro de alinhamento e passeio público na forma e condições que especifica”**

*À Diretora Jurídica*

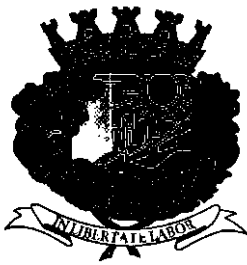
*Dra. Ana Cláudia Mariante*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dá nova redação ao Artigo 3º da Lei nº 3320/1999, que dispõe sobre a execução de muro de alinhamento e passeio público na forma e condições que especifica” de autoria do Vereador Rodrigo Fagnani – Popó, solicitado pelo Presidente da 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.

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente a administração do Município.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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.

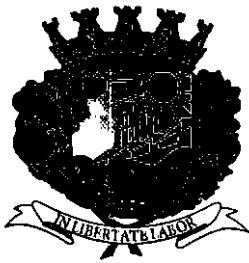
É nesse sentido o artigo 48, inciso II e III da Lei Orgânica do Município do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração:

*"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;"*

A Proposição oriunda de iniciativa parlamentar ao tencionar estabelecer novas regras concretas para os particulares observarem no calçamento de passeio público, tais como os materiais a serem empregados, bem como, suas dimensões, está a ferir o princípio da separação, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 3.470, de 05 de maio de 2015, do Município de Santana de Parnaíba Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre planejamento urbanístico Impossibilidade Matéria de cunho eminentemente administrativo Função legislativa da Câmara dos Vereadores possui caráter genérico e abstrato Ofensa ao princípio da separação dos poderes Competência do Executivo Municipal usurpada Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.*

*(...) E, examinando a questão, conclui-se que, observada a distribuição de competências relativas a cada ente federado e a cada Poder, bem como a matéria constitucional referente ao tema, a ação deve ser julgada procedente.*

*Certo é que ao Município é dado legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1.988.*

*Entretanto, faz-se necessária a observância de determinados requisitos na produção legislativa, em especial os princípios extraídos da Lei Maior.*

*De plano verifica-se não ter sido observada a iniciativa do projeto de lei, pertencente única e exclusivamente ao Poder Executivo municipal, pois é o Prefeito quem tem competência, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, da Constituição Estadual).*

*O Prefeito exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade, ou seja, somente ele poderia disciplinar sobre gestão administrativa, atinente a planejamento urbanístico e, portanto, aos elementos que compõem a paisagem urbana daquele Município, como é a hipótese retratada na Lei nº 3.470, de maio de 2015.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*(...) No nosso sistema político, a função legislativa atribuída à Câmara dos Vereadores tem caráter genérico e abstrato, restando as questões específicas aos cuidados do Poder Executivo, que, com o auxílio de seus secretários e demais membros integrantes da Administração Pública, terá mais aptidão ao regramento de questões práticas e concretas que afetem a população.*

*Hely Lopes Meirelles, em seu "Direito Municipal Brasileiro", 3ª edição, pág. 440, explica que "de um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito-adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial".*

*A legislação, na forma que apresentada, denota a ingerência da Câmara Municipal de Santana de Parnaíba em atribuições exclusivas do Poder Executivo de referido Município, ofendendo o princípio de separação dos poderes, peça essencial de nosso sistema de organização e direção das funções públicas, e que, dentre outros objetivos, traduz forma de prevenção de arbitrariedades por um dos poderes.*

*Concretamente, verifica-se no caso em exame uma indevida usurpação de atividade atribuída a um Poder da República, por outro, de nefasta consequência para a organização jurídica, como já afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento, por seu Pleno, da Adin n. 1.391-2, relator o Ministro Celso de Mello:*

*"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.”*

*Ressalte-se que as regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.*

*Por outro lado, deve-se anotar que a realização do previsto pela lei ordenação dos elementos*

*que compõem a paisagem urbana trará determinado custo sem que se especifique de onde será retirado esse valor.” (ADIN.Nº: 2187108-22.2015.8.26.0000)*

*“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 259, de 12 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre parcelamento do solo no Município de Franca. O ato legiferante visa, em essência, obrigar o plantio de árvores no passeio público, defronte aos lotes. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º: 47: II e XIV: e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.*

*(...) Sopesando o teor tratado na norma, fica claro que a referida lei encontra-se eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*poder legislativo, tendo em vista que a competência para disciplinar a organização administrativa (parcelamento de solo) é privativa do Chefe do Poder Executivo.*

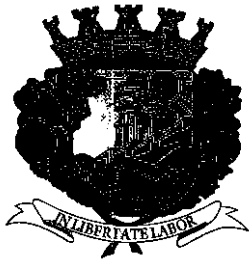
*A iniciativa do Legislativo importa, na espécie, em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais.*

*O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional por violar o Princípio da Separação de Poderes, o qual, conforme bem elucidado pelo ilustre doutrinador Alêxandre de Moraes:*

*"consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade. Referido sistema foi esboçado, pela primeira vez, por Aristóteles, na obra 'Política', tendo sido detalhado posteriormente por John Locke, no 'Segundo Tratado do Governo Civil', que também reconheceu três funções distintas, sendo, finalmente, consagrado na obra de Montesquieu, 'O Espírito das Leis', a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal, transformado em dogma pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, encontrando previsão no artigo 2º da nossa Constituição Federal" (in Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 p. 424).*

*Referido princípio, constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (checks and balances), em controle recíproco, visando a manutenção do equilíbrio tripartite.*

*Dá encontrar-se, igualmente, previsto nos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal. Vejamos:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"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;*

*(...)*

*Art. 144 Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

*Dessa forma, compete ao Poder Executivo a criação ou instituição de requisitos urbanísticos para futuros loteamentos, assim, se o Poder Legislativo do Município o faz, age em violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista atuar em atividade própria do Administrador Público.*

*No caso em apreço, como bem destacado pela d. Procuradoria Geral de Justiça: "A imposição de obrigação a loteador é atividade nitidamente administrativa; representativa de atos de gestão; de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder*

*discricionário da Administração" (cf. fl. 113, § 2º).*

*Dessa forma, a norma guerreada não poderia prosseguir com sua eficácia, visto que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas sobre parcelamento do solo urbano.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Destaca-se que na organização político-administrativa, o município apresenta funções distintas. O prefeito (chefe do Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.*

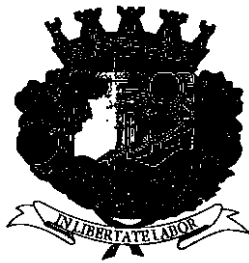
*A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes." (Direta de Inconstitucionalidade nº 2038502-52.2015.8.26.0000)*

**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.*





# 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 27/2016 da lavra das advogadas **Aparecida Teixeira e Aline Cristine Padilha**, por seus próprios fundamentos.

Valinhos, 17 de fevereiro de 2016

Ana Claudia Marante

Diretoria Jurídica