



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



Parecer DJ nº 162/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 74/2016 que "Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas pelo poder Executivo e Legislativo do Município de Valinhos" – A autoria Vereador José Henrique Conti

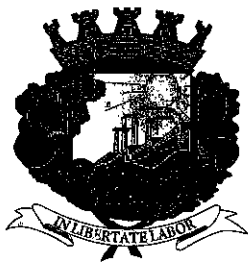
À *Diretora Jurídica*  
*Dra. Ana Cláudia Mariante*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que "Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas pelo poder Executivo e Legislativo do Município de Valinhos" de autoria do Vereador José Henrique Conti.

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 à administração pública no âmbito do Executivo e do Legislativo dispendo relativamente ao modo de realização das audiências públicas em conformidade com os princípios da publicidade, da transparência e da gestão democrática com a participação popular.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Segundo Moreira Neto a audiência pública é *"um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando a legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual"*.

As audiências públicas constituem então um importante canal de participação popular na gestão pública em consonância com o regime da democracia participativa, expressamente adotado pelo Estado Brasileiro, em conformidade com o parágrafo único do art.1º da Constituição Federal:

*"Um dos grandes avanços na Constituição Federal foi a incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, após anos de luta dos movimentos populares.*

*(...) Hoje, a população detém o direito de intervir diretamente na organização de seu espaço de vida, em sua cidade. Este é um dos fundamentais aspectos da luta histórica da população que buscou a integração entre gestão da cidade e democracia. Os instrumentos previstos dão passagem a uma nova cultura política, embasada na complementariedade entre democracia participativa e representativa.*

*(...) Estão previstos espaços para a participação popular através de audiências públicas, conselhos municipais, plebiscito e referendo. Planos urbanísticos deverão, necessariamente, ser aprovados no âmbito do poder legislativo e, ainda, se prevê a manifestação de entidades representativas durante as sessões nas Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas."*

*("Estatuto da Cidade para compreender...", Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal para a Caixa Econômica Federal)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



Incontestemente assim a relevância do instituto da audiência pública, traçamos um panorama dos regramentos legais nos quais encontra previsão:

### **Lei Federal nº 8.666/93**

*"Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados."*

### **Lei de Responsabilidade Fiscal**

*"Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.*

*(...)*

*§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais."*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*"Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*(...)*

*§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais."*

*"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;"*

**Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001**

A



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



*"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*(...)*

*XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos, ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;"*

*"Art. 4º Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*

*(...)*

*III – planejamento municipal, em especial:*

*(...)*

*f) gestão orçamentária participativa;"*

*"Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*(...)*

*§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;"*

*"Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

*(...)*

*II – debates, audiências e consultas públicas;"*

*A*  
*S* *re*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*"Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela câmara municipal."*

### **Lei Complementar nº 141/2012**

*"Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:*

*I - comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar;*

*II - Relatório de Gestão do SUS;*

*III - avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação.*

*Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde."*

*"Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:*

*I - montante e fonte dos recursos aplicados no período;*

*II - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;*



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



*III - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.*

*(...)*

*§ 5º O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput."*

**Lei Federal nº 12.527/2011**

*"Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:*

*(...)*

*II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação."*

**Resolução nº 25/2005 – Conselho das Cidades – Ministério das Cidades**

*"Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:*

*I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;*

*II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;*

*III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;*

*IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.*

*Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.”*

Portanto, deve-se reconhecer o caráter consultivo das audiências públicas a fim de entender seu real papel no processo legislativo como instrumento de democracia. Sua função principal não é de apenas prestar contas à população dos trabalhos do Poder Legislativo, em atendimento ao princípio da transparência pública, mas também de servir de instrumento de comunicação e estreitamento da relação entre os detentores de mandato e seus concedentes, os cidadãos. Como um instrumento de participação popular traz aos governantes e aos parlamentares, de forma direta, as reivindicações e anseios da população com o intuito de municiá-lo de informações na condução do processo legislativo de modo que este venha a refletir com exatidão a necessidade pública. Posto que as leis surgem justamente da necessidade de uma adequação entre o regramento jurídico e os fatos sociais.

A Constituição Federal preconiza:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

*(...)*

*A R*





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



*XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;*

A Lei Orgânica do Município de Valinhos, por sua vez, estabelece:

*“Art. 4º. A soberania popular no Município de Valinhos se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida:*

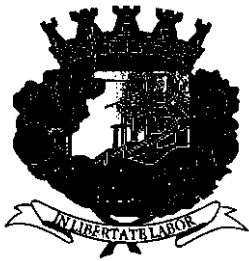
*V - pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;”*

Desta feita havendo previsão constitucional e legal da participação popular e sendo a audiência pública um dos instrumentos de seu exercício verificamos o que segue.

Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, a matéria tratada no projeto, no **âmbito do Executivo**, está, nessa parte, inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, incorrendo em flagrante afronta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 5º da Constitucional Estadual, norma de observância obrigatória nos Municípios, conforme estabelece o artigo 144 da mesma Carta Estadual:

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

*“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.”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Com efeito, pacífico, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, o entendimento segundo o qual cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de administrar, sendo que o referido diploma invade a seara da gestão administrativa, ao editar lei que envolve planejamento, direção, organização e execução de atos de governo. Acerca do tema, a lição ministrada por Hêly Lopes Meirelles, ao dizer que:

*“Lei de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.*

*São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, 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 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 especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental...” (in. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pág. 617)*

Nesse diapasão, a Constituição Bandeirante, determina:

*“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.”*



**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.

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

*"Direta de Inconstitucionalidade. Emenda à Lei Orgânica aprovada pela Câmara Municipal. Lei de iniciativa parlamentar. Imposição de necessidade de participação popular nos processos de revisão de tributos, preços públicos, impostos, taxas e tarifas, com realização de audiência pública com antecedência mínima de trinta dias. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Vício de iniciativa. Inteligência dos artigos 5º, 24, §2º, 2, 24, §5º, 1, 25, e 144, da Constituição Estadual. Precedente do Órgão Especial. Ação procedente.*

*(...) A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, impôs a obrigatoriedade de audiência pública prévia a qualquer alteração ou reajustes a serem efetuados na receita pública.*

*A questão a ser tratada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade cuida da possibilidade de uma lei de iniciativa parlamentar impor mencionada restrição ao poder de gestão inerente ao Chefe do Poder Executivo.*

*A iniciativa de leis está prevista no artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo, in verbis:*

*"Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*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:*

*2 **criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da Administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;***

*A Constituição do Estado de São Paulo trata da criação e extinção no âmbito da Administração Estadual, extensível aos Municípios em face do denominado princípio da simetria que, na visão de Paulo Gustavo Gonet Branco (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 9ª ed. revista e atualizada, 4ª tiragem 2014, p.817-819. Obra em coautoria com Gilmar Ferreira Mendes):*

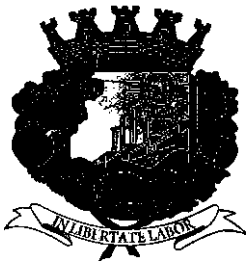
***“6.3. Separação de Poderes e princípio da simetria.***

*Na realidade, o padrão da repartição dos poderes tornou-se matriz das mais invocadas em ação direta de inconstitucionalidade, para a invalidação de normas constitucionais e infraconstitucionais dos Estados membros.*

*Assim, por exemplo, o STF julgou inconstitucional a criação de um órgão burocrático, no Poder Executivo, com 'a função de ditar parâmetros e avaliações do funcionamento da Justiça', por ferir o padrão de separação de Poderes como definido pelo constituinte federal. Reiterou-se que 'os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os freios e contrapesos, (...) só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República' (ADI 276/AL, DJ de 19-12-1997, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).[...]*

*A imposição de simetria pode ser explícita no texto da Constituição Federal, como se nota em seu art. 75, que impõe o desenho normativo do Tribunal de Contas da União às Cortes congêneres estaduais (ADI MC 4725).*

A  
S R



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*A exuberância de casos em que o princípio da separação dos Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.*

*O princípio da simetria serve, sobretudo, de fundamento para que se declarem inválidas leis estaduais que resultam de projeto apresentado sem observância do sistema federal de reserva de iniciativa. (...)."*

*Na presente ação, a emenda impugnada cria atribuição a Órgão da Administração Pública, aspecto que implica a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, além de criar despesa pública sem indicar recursos disponíveis, eis que a implantação de audiência pública implica criação de estrutura administrativa, com despesas significativas, em desacordo com o disposto no artigo 25, da Constituição Estadual:*

*"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.*

*Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários."*

*Com efeito, a Constituição Federal possui diversos dispositivos assecuratórios da participação popular na gestão pública, ao que se denomina "orçamento participativo", que, no caso dos Municípios, serve como preceito a ser seguido pelo Município, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal:*

*"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

A  
L  
R



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*XII cooperação das associações representativas no planejamento municipal, o que embasa o direito à audiência pública.”*

*No mesmo sentido o artigo 37, §3º, incisos II e III, que disciplina:*

*“Art. 37. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”*

*O Estatuto da Cidade Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, no artigo 44 disciplina:*

*“Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”*

*Acrescente-se ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar 101/2000, alterada pela Lei Complementar 131/2009, quando, em seu artigo 48 e seguintes, trata da transparência na gestão fiscal na Administração Pública Municipal, assegura a participação popular nas audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, instituindo, pois, o orçamento participativo.*

*“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*I incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

*II liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações por menorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;*

*III adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

*Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.*

*[Handwritten signatures]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício."*

*Ocorre que, no caso em exame, a emenda à lei orgânica determinou, de forma extremamente genérica e ampla, a necessidade de audiência pública para "alteração ou reajustes" dos tributos, preços públicos e tarifas, criando considerável obstáculo ao exercício da administração pelo Chefe do Executivo e ampliando em demasia a aplicação do princípio do orçamento participativo, inviabilizando a direção e gerência dos tributos, preços públicos e tarifas pelo Prefeito, violando, pois, o artigo 5º e 144 da Constituição Estadual quando preceitua a independência entre os poderes. Assim, a emenda em objeto incide em vício de iniciativa.*

*Sob certos aspectos, correlatos ao objeto da presente Ação direta, é a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal, a qual se acha consubstanciada na decisão do Ministro Dias Toffoli no AI 222351/RS, de 23-08-2010 (DJe-164 públic. 03-09-2010), do seguinte teor:*

*"O Tribunal de origem **declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 4.123/98, do Município de Canoas**, sob o fundamento de que esse diploma padeceria de vícios formais e materiais, por ser oriundo de iniciativa parlamentar e, assim, não poderia ter imposto diretrizes ou obrigações, de necessária observação, para o Poder Executivo local, com relação à elaboração de sua peça orçamentária anual.*

*Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições*

*S* *de* *A*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*precípuas a outro poder, como o é a elaboração do orçamento, matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo.*

*(...) Ressalte-se que o acórdão recorrido se ajusta a essa orientação, na medida em que a Lei Municipal nº 4.123/96, de Canoas, instituiu a "participação direta da população no planejamento, deliberação e fiscalização" de tudo quanto diga respeito à elaboração da lei orçamentária anual, garantindo, ademais, que essa participação popular se dará "a partir de regiões político administrativas da cidade e de plenárias temáticas municipais",*

*obrigando, ainda, o Poder Executivo a promover o assessoramento técnico das decisões a serem tomadas, cominando-lhe, ademais, prazo para regulamentar todos os diversos aspectos dessa lei.*

*Ora, tais fatos demonstram, com nitidez, a interferência indevida em outra esfera de poder, caracterizando, destarte, sua inconstitucionalidade, que foi bem reconhecida pelo Tribunal de origem, por meio de decisão que não está á merecer reparos.*

*Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao agravo."*

*Esse E. Órgão Especial já decidiu:*

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. AÇÃO PROCEDENTE, POR VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 2, 47, II E XIX, "A", 144, 174, §§ 2º E 9º, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE ALÉM DE INSTITUIR A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DA LEI PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NA LEI DE ORÇAMENTO, CRIA ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS E GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO. AÇÃO PROCEDENTE.**

*A*  
*FR*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*A participação popular na elaboração, implementação, fiscalização e acompanhamento das leis orçamentárias é exigência democrática alicerçada na Carta Política e reiterada, pelo princípio da simetria, nas Cartas Estaduais. Além disso, foi previsão expressa no Estatuto da Cidade e condiz com o novo paradigma de Democracia Participativa instaurada com o advento da Constituição Cidadã de 5.10.1988. Nada obstante, sua observância não prescinde do exercício das competências contempladas no sistema. No caso, é o Executivo quem detém a iniciativa do processo legislativo a ele especialmente reservada pelo constituinte.” (TJSP, Órgão Especial, Relator Desembargador José Renato Nalini; j. 12/11/2008; Data de registro: 09/12/2008)*

*Isso posto, julga-se procedente a presente ação direta, declarando a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara d'Oeste nº 24/2014, que alterou a redação do parágrafo único do artigo 109 da Lei Orgânica de Santa Barbara d'Oeste.” (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2202528-04.2014.8.26.0000)*

**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.**

A proposição visa também, em parte, **regulamentar o modo de realização de audiências públicas no âmbito da Câmara**, matéria que trata de assunto interno.

Analisando a questão sob a sistemática brasileira do processo legislativo temos que a definição do funcionamento interno é privativo das Câmaras por meio da espécie normativa definida na respectiva Lei Orgânica.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



A Lei Orgânica do Município de Valinhos, por sua vez, determina:

*“Artigo 58 - As proposições destinadas a regular matéria político-administrativa de competência exclusiva da Câmara são:*

*I - decreto legislativo, de efeitos externos;*

*II - resolução, de efeitos internos.*

*Parágrafo único - Os projetos de decreto legislativo e de resolução aprovados não dependem de sanção do Prefeito, sendo promulgados pelo Presidente da Câmara.*

*Artigo 59 - O Regimento Interno da Câmara disciplinará os casos de decreto legislativo e de resolução cuja elaboração, redação, alteração e consolidação serão feitas com observância das mesmas normas técnicas relativas às leis.”*

Na mesma esteira temos ainda na Lei Orgânica:

*“Artigo 9º - Compete à Câmara Municipal, privativamente, as seguintes atribuições, entre outras:*

*(...)*

*XIV - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa do Executivo;”*

De modo que senão, a contrário *sensu*, estaríamos admitindo a ingerência do Executivo no Legislativo, posto que ao ser submetido via projeto de lei a obrigatória apreciação do Prefeito incorreria no risco de ter seu projeto vetado. Assim sendo, um poder estaria determinando o que acha pertinente acerca do funcionamento de outro poder em clara ofensa à separação de poderes.



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



Nesses termos, o Regimento Interno preconiza:

**"Art. 41. (...)**

*§ 3º. Os projetos de concessão de título de Cidadão Honorário ou outra honraria deverão ser apresentados com apoio da maioria absoluta dos membros da Câmara."*

**"Art. 126. Toda matéria de competência da Câmara administrativa ou político-administrativa sujeita à deliberação da Câmara será objeto de projeto de resolução ou decreto legislativo.**

*§ 1º. Constitui matéria de projeto de resolução:*

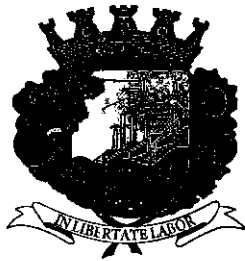
- I - destituição dos membros da Mesa;*
- II - julgamentos de recursos de sua competência; e*
- III - assuntos de economia interna da Câmara.*

*§ 2º. Constitui matéria de projeto de decreto legislativo:*

- I - fixação dos subsídios e verba de representação do Prefeito, e se for o caso, do Vice-Prefeito e Vereadores;*
- II - aprovação ou rejeição das contas do Prefeito e da Mesa;*
- III - outorga de títulos honorários e beneméritos; e*
- IV - demais atos que independam da sanção do Prefeito."*

Pois bem, trata-se de matéria *interna corporis* cuja definição encontramos nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

*"Interna corporis são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessões de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações.” (Direito Municipal Brasileiro)*

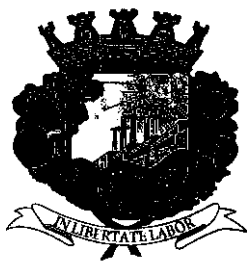
O jurista Alexandre Moraes tece as seguintes considerações relativas ao processo legislativo:

*“O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.*

*Assim, juridicamente, a Constituição Federal define uma sequência de atos a serem realizados pelos órgãos legislativos, visando à formação das espécies normativas previstas no art. 59: Emendas Constitucionais, leis complementares e ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.*

*O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional, determinando, desta forma, a*

\*  
S  
M



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais, que determinam, como ressaltado por Kelsen:*

*"não só os órgãos judiciais e administrativos e o processo judicial e administrativo, mas também os conteúdos das normas individuais, as decisões judiciais e os atos administrativos que devem emanar dos órgãos aplicadores do direito".*

*O desrespeito às normas de processo legislativo constitucionalmente previstas acarretará a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado. Saliente-se, ainda, que mesmo durante o processo legislativo, os parlamentares têm o direito público subjetivo à fiel observância de todas as regras previstas constitucionalmente para a elaboração de cada espécie normativa, podendo, pois, socorrerem-se ao Poder Judiciário, via mandado de segurança.*

*Observe-se que o Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios às Constituições Estaduais, declarando que o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo, de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros." (in Direito Constitucional 13ª Ed. Editora Atlas S.A. – 2003)*

Corroborando nosso entendimento encontramos o seguinte posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo adotado em caso semelhante:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento da Lei Municipal n° 1.134, de 2 de dezembro de 2009, que "institui no âmbito do Poder Legislativo do Município de Rosana, o Programa de Desligamento Voluntário Incentivado - PD VI". Arguição de vício formal - Matéria de exclusiva competência do Poder Legislativo, cuja regulamentação deve ser por espécie normativa própria, o decreto legislativo. Violação dos artigos 5º, 19, 20, III e 144, todos da Constituição Estadual – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.*

*(...) Com efeito, a matéria enfocada é de competência exclusiva do Poder Legislativo Local, nos termos do artigo 20, inciso III, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios pelo Princípio da Simetria de Tratamento entre modelos Federal, Estadual e Municipal, in verbis:*

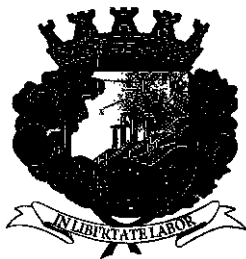
**Artigo 20 - Compete, exclusivamente à Assembleia Legislativa:**

*III - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (g.n.)*

*Como bem colocou o ilustre parecerista: "A regra decorre do sistema traçado pela Constituição Federal".*

*"Nos termos do art. 51, inc. IV, da CF, compete privativamente à Câmara dos Deputados dispor sobre criação e extinção de seus cargos. O mesmo se diga no tocante ao art. 52, inc. XIII, da CF, que prevê a mesma atribuição para o Senado Federal". "Simetricamente, a Constituição Paulista, em seu art. 20, inc. III, atribui à Assembleia Legislativa a competência exclusiva para dispor sobre a criação e extinção dos cargos de seus serviços".*

*Portanto, se dita competência é exclusiva da Assembleia Legislativa, no Município pertence a Câmara de Vereadores.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*Sendo assim, se a matéria se insere na competência exclusiva do Poder Legislativo, não é a lei instrumento hábil para a sua regulamentação, mas sim o decreto legislativo, como apregoadado pelo autor.*

*Aliás, a própria Lei Orgânica do Município de Rosana em seu art. 66, incisos XII, dispõe que compete privativamente à Câmara "deliberar, mediante resolução, sobre assuntos de sua economia interna e nos demais casos de sua competência privativa, por meio de decreto legislativo;"*

*E não é outro o entendimento do Órgão Especial, que em caso análogo, assim decidiu:*

*"Se a matéria se insere na competência exclusiva, ou privativa, não importa, do Poder Legislativo, não é a lei o instrumento hábil para a regulamentação, mas sim, no elenco do processo legislativo da Constituição Federal (art. 59), o decreto legislativo. Os decretos legislativos não são sancionáveis e, em consequência, não estão sujeitos a veto. O decreto legislativo, na Constituição do Estado de São Paulo, está previsto no art. 21, IV, assumindo a mesma função daquele da Constituição Federal, isto é, destinar-se a materializar as competências exclusivas da Assembleia legislativa. No mesmo diapasão, o decreto legislativo municipal, sendo certo que as disposições atinentes à formação de todos eles encontram-se os regimentos internos dos respectivos Poderes Legislativos.*

*Dê-se registrar que os princípios básicos do processo legislativo instituído no art. 59 da Constituição Federal se impõem à observância cogente dos Estados federados e, por via de consequência, aos Municípios, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, ainda que, nos paradigmas (ADins ns. 776 e 774, 822 e 1.201), se dê particular destaque às hipóteses de iniciativa reservada e os limites do poder de emenda parlamentar.*

*[Handwritten signature]*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

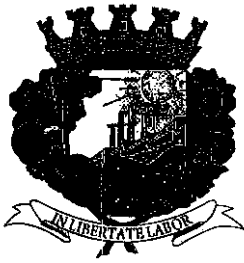
ESTADO DE SÃO PAULO



*Mas é certo que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois à luz do princípio da simetria são regras constitucionais de repetição obrigatória (ADI 2872/PI, rei. Min. Eros Grau, 29.10.2008).*

*No caso em tela, a estrutura administrativa e o quadro funcional da Câmara Municipal de Bertioga, matéria de exclusiva competência do Legislativo, foram regulados por lei. Não se trata de mera "nulidade sem prejuízo" ou de intuito de colaboração entre a Câmara Municipal e o chefe do Executivo, que se teria dado pela sanção deste ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo local, como sustentado por este, mas sim de autêntica violação do princípio da separação de poderes. Se a matéria deve ser regida, exclusivamente pela Câmara Municipal, por meio da espécie normativa própria, que prescinde de sanção, não o poderia ter sido por outra espécie normativa, que somente se aperfeiçoa com a sanção do Prefeito.*

*Vem a talho o afirmado pelo proponente da ação, o ilustre Procurador-Geral de Justiça: "A participação do Executivo em etapa do processo legislativo que resultou na edição da Lei nº 8472008 não pode ser considerada indiferente ao ordenamento jurídico-constitucional; na prática, isto significa (que a Câmara renunciou a sua prerrogativa de dispor livremente sobre matéria que é de sua exclusiva competência, num grave atentado ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Paulista, lembrando sempre que, conforme advertência de HELY LOPES MEIRELLES ('Direito Municipal Brasileiro', 9ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 530), a nenhum poder é dado renunciar às prerrogativas institucionais, inerentes a sua função, tampouco aquiescer com que outro poder as exerça." (ADin nº 176.483.0/3, rei. Des. Walter de Almeida Guilherme, j . 16.09.2009)" (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0587650-82.2010.8.26.0000)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO




Razão pela qual, entendemos que a matéria, poderia ser tratada pelo Edil restringindo-se ao âmbito da Câmara por meio de outra espécie normativa cuja promulgação independa da sanção do Alcaide, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta apresenta ilegalidade e inconstitucionalidade insanáveis no que tange ao âmbito do Poder Executivo, podendo o autor formular indicação ao Prefeito. No tocante exclusivamente ao âmbito do Poder Legislativo poderá o autor apresentar nova proposta mediante outra espécie normativa. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.


É o parecer.

D.J., aos 23 de maio de 2016.

  
Aline Cristine Padilha  
Advogada

Revisado e de acordo:

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Advogada

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Advogada