



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 207/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 106/2016 – Aatoria Vereador Lourivaldo Messias de Oliveira – “Dispõe sobre a criação da Patrulha Maria da Penha no Município de Valinhos e dá outras providências”

À Diretora Jurídica

Dra. Ana Cláudia Mariante

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a criação da Patrulha Maria da Penha no Município de Valinhos e dá outras providências” de autoria do Vereador Lourivaldo Messias de Oliveira, 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.

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente à administração pública dispendo relativamente ao patrulhamento da Guarda Municipal impondo atribuições aos órgãos municipais e gerando despesas.

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

PARECER JURÍDICO
PL Nº 106/2016

A
1
rd



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, a matéria tratada na legislação aqui impugnada está 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 organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

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 Hely 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



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."

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.

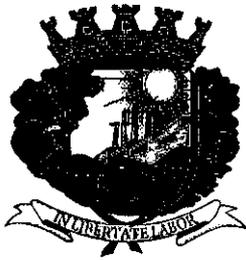
O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não tem sido outro, senão vejamos nos casos semelhantes a seguir colacionados:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 11.871, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO QUE PREVÊ A DISPONIBILIZAÇÃO DE NO MÍNIMO UM GUARDA MUNICIPAL PARA PERMANECER DURANTE O PERÍODO DE ATENDIMENTO, EM CADA UMA DAS UBS E PRONTO ATENDIMENTO OFENSA DIRETA AOS

PARECER JURÍDICO
PL Nº 106/2016

Rua Ângelo Antônio Schiavinato, nº 59 – Residencial São Luiz – CEP 13270-470 – Valinhos-SP

PABX: (19) 3829-5355 – www.camaravalinhos.sp.gov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



COMANDOS CONSTITUCIONAIS PREVISTOS NO ARTIGO 44, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA "A", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO QUE, PELO PRINCÍPIO DA SIMETRIA ESTABELECIDO NO ARTIGO 144, DA MESMA CONSTITUIÇÃO, SE APLICAM AOS MUNICÍPIOS AÇÃO PROCEDENTE.

(...) A lei transcrita não se livra da eiva da inconstitucionalidade material.

Com efeito, não é da competência legislativa municipal dispor sobre assuntos que digam respeito à serviços públicos atribuídos à administração do Município, como a presente que disponibiliza servidores públicos da Administração Pública guardas municipais para permanecerem durante o período de atendimento, em cada uma das Unidades Básicas de Saúde e de pronto atendimento da cidade.

Inser-se no âmbito da competência privativa da Administração Pública, dentro do princípio da oportunidade e conveniência, no caso, do Chefe do Poder Executivo, a organização e funcionamento, assim como, a direção dos serviços públicos administrativos do Município.

A lei combatida impõe ao Prefeito Município pôr, à disposição das Unidades de Saúde, servidores públicos, o que implica na criação de novos serviços públicos que fogem à regra da generalidade, impessoalidade e abstração da lei, de forma que o Poder Executivo local reestruture funções públicas com organização de horário e imposição de responsabilidades para os referidos guardas municipais, em ofensa direta aos comandos constitucionais previstos no artigo 44, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição do Estado que, pelo princípio da simetria estabelecido no artigo 144, da mesma Constituição, se aplicam aos Municípios.

Ademais, como ressalta o ilustrado parecer do d. Subprocurador da Justiça quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais

PARECER JURÍDICO
PL Nº 106/2016



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



(pág.55), em ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes (artigo 5º, da CE).

Em tais condições, pelo exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da lei examinada.

FERRAZ DE ARRUDA Desembargador Relator” (Direta de Inconstitucionalidade nº 0210287-58.2011.8.26.0000)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 6.155/2014, do Município de Ourinhos Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implantação do serviço de “Disque-Violência contra a Mulher” do Município de Ourinhos e dá outras providências. 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 Privativa do Executivo Municipal usurpada. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.

(...) 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.

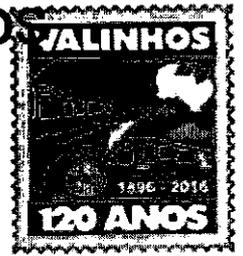
De plano verifica-se não ter sido observada a iniciativa do projeto de lei, pertencente única e exclusivamente ao Poder Executivo municipal, pois é o Prefeito quem tem competência privativa, segundo a regra constitucional (artigos 24, § 2º, 4 e 144, da Constituição Estadual), para criar programa governamental, consistente no serviço de “Disque-Violência Contra a Mulher”.

A legislação, na forma que apresentada, denota a ingerência da Câmara Municipal de Ourinhos em atribuições exclusivas do Poder Executivo de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



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 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 fim, deve-se anotar que a realização do programa previsto pela lei trará determinado custo sem que se especifique de onde será retirado esse valor.

É sabido que o empenho de verbas públicas deve vir obrigatoriamente acompanhado da forma de seu custeio, apenas se admitindo a criação de despesas mediante a co-respectiva previsão da receita orçamentária destinada a cobri-la, conforme art. 167, inciso II e § 3º, da Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Federal, aplicável, ante o princípio do paralelismo, aos demais entes da Federação, e também nos arts. 52 e 54 da Lei Complementar 101/2000.

Pelo exposto, a presente ação direta deve ser julgada procedente para se reconhecer a inconstitucionalidade da Lei n. 6.155, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, confirmando-se a liminar anteriormente concedida em todos os seus efeitos.

ADEMIR BENEDITO Relator (Direta de Inconstitucionalidade nº 2000372-90.2015.8.26.0000)

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".

É o parecer.

D.J., aos 06 de julho de 2016.

Aline Cristine Padilha
Aline Cristine Padilha

Advogada

Revisado e de acordo:

Aparecida de Lourdes Teixeira
Aparecida de Lourdes Teixeira
Advogada

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Advogada

PARECER JURÍDICO
PL Nº 106/2016