



CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 306

PROJETO DE LEI Nº 11.371

PROCESSO Nº 68.095

De autoria do Vereador **DIRLEI GONÇALVES**, que cria o serviço "DISQUE-IDOSO".

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.

É a síntese do necessário.

PARECER.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

Lesão ao art. 2º, da CF; art. 5º e art. 144, ambos da CE. Lesão ao princípio da separação dos poderes.

A inconstitucionalidade decorre da ingerência da Câmara em âmbito de atuação do Poder Executivo.

O projeto de lei não reúne condições de constitucionalidade. Esta ilação se baseia em manifestação do E. TJ/SP, em sede de ADIN, ao analisar lei análoga, nos seguintes termos:

0406498-04.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Relator(a): José Santana

Comarca: São Paulo

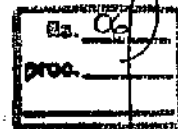
Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 09/02/2011

Data de registro: 30/03/2011

Outros números: 990104064988

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.760, de 16 de julho de 2010, do Município de Vera Cruz, que institui o "Programa Bolsa-Atleta". Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo e implica em aumento de despesa sem previsão orçamentária correspondente. Violação aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (juntamos cópia)



Ficou assentado no referido Aresto e que é plenamente aplicável ao caso, que a "matéria é reservada à iniciativa do Chefe do Executivo e implica em aumento de despesa sem previsão orçamentária correspondente, havendo violação aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado" (*sic*).

Em verdade, a atuação do Poder Legislativo não pode alcançar tema da esfera privativa do Alcaide. Este é o entendimento sufragado pelo E. TJ/SP e E. STF, em diversos julgados:

0220330-25.2009.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade /
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

Relator(a): José Reynaldo

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 05/05/2010

Data de registro: 17/05/2010

Outros números: 0178408.0/7-00, 994.09.220330-0

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 6.489, de 27 de março de 2009, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre a realização do teste de avaliação ortopédica da coluna - teste do minuto - nos alunos das escolas da rede municipal de ensino - Vício de iniciativa - Caracterização - Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inteligência do artigo 61, § 1º, inciso II, letra "b", da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Paulista - Usurpação de funções - Violação do princípio da separação de poderes consagrado no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo - Criação de despesa pública sem indicação da origem dos recursos - Inadmissibilidade - Afronta do disposto no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo - A Constituição Federal, ademais, em seu artigo 63, inciso I, não admite o aumento de despesa pública quando a iniciativa do projeto de lei for reservada ao Chefe do Poder Executivo - Precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema - Ação procedente - Inconstitucionalidade da indigitada lei municipal declarada.

0373279-97.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Relator(a): Roberto Bedaque

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 16/02/2011

Data de registro: 30/03/2011

Outros números: 990103732790

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 10.702/10 - MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE ATENDIMENTO



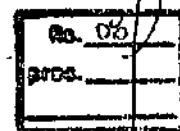
FONOAUDIÓLIGO PARA PROFESSORES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DO ENSINO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - MEDIDAS PREVENTIVAS RELACIONADAS AO USO DA VOZ - TRATAMENTOS - AUTORIZAÇÃO DE PARCERIAS, INCLUSIVE COM ÓRGÃOS E SECRETARIAS MUNICIPAIS, PARA EVENTUAIS DESPESAS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 47, II E 144 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI IMPUGNADA - PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PEDIDO PROCEDENTE.

O projeto de lei viola o princípio da separação de poderes, pois afronta os artigos 5º, 47, II e XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

A síntese do exposto pode ser colhida do julgado proferido pelo Órgão Especial, na Adin nº 0071532-20.2012-8.26.0000, o desembargador Walter de Almeida Guilherme, do E. TJ/SP, relator da ação, fundamentou em seu voto: ***"a matéria é atinente ao processo legislativo e convergem doutrina e jurisprudência, esta do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para a afirmação de que as regras referentes ao procedimento de elaboração de leis, fixadas na Carta Magna, são de observância obrigatória para todos os entes federativos. Bem se vê que, no caso dos autos, a Câmara Municipal ao editar a lei ora atacada, usurpou do Executivo local atribuições que lhe são pertinentes"***.

É assente na jurisprudência pátria que a criação e a execução de serviços públicos municipais, tais como o descrito na presente proposição, são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a quem incumbe a direção superior da Administração Pública.

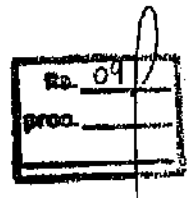
Com efeito, a instituição de canais telefônicos para acesso aos serviços públicos é objeto de reiteradas decisões dos tribunais pátrios, conforme se depreende dos julgados a seguir colacionados:



"ADIN. - Lei Municipal. Criação de serviço. 'Disque-Trânsito'. Iniciativa Parlamentar. Inconstitucionalidade.

1. É inconstitucional a lei municipal de iniciativa da Câmara Municipal que institui o serviço "Disque Trânsito" por vício de iniciativa e falta de indicação da fonte de custeio. Ação procedente." (TJSP. ADI nº 990.10.138094-3. Relator(a): Laerte Sampaio. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 15/09/2010. Data de registro: 26/10/2010.)

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 10.897/11 (que "Dispõe sobre a criação do DISQUE VERDE no município, destinado a atender denúncias de crimes ao meio ambiente" - fls. 17) - Impossibilidade de se adotar, no processo de fiscalização normativa abstrata instaurado perante o Tribunal de Justiça, legislação infraconstitucional (federal, estadual ou municipal), ou a Constituição Federal, como parâmetro de controle imediato - Não conhecimento, por conseguinte, das alegações de desconformidade da Lei Municipal nº 10.897/11 frente à Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Carta da República - Reconhecimento, quanto ao mais, da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5º, 24, § 2º, nº 4, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente - o que vulnera o comando contido no artigo 25, caput, da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente." (TJSP. ADI nº 0082057-95.2011.8.26.0000. Relator(a): Guilherme G.Strenger. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 05/10/2011. Data de registro: 13/10/2011.)



"Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 4.811, de 02.abr.2008, que dispõe sobre a inserção do Disque Criança em materiais da rede pública municipal de ensino e em impressos emitidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Representação promovida pelo Sr. Prefeito do Município. Projeto de lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que desrespeita o disposto nos arts. 7º, 112, §1º, II, e 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O Poder Legislativo Municipal ao tomar a iniciativa de propor projeto de lei que visa "determinar" ao Poder Executivo a adoção de providências de ordem administrativa, de sua competência (C.E. art. 145, VI), regulando-as e definindo o modo de sua execução, invade a esfera de competência que a Constituição define para o Poder Executivo, rompendo com o princípio da separação e harmonia entre os poderes e o da reserva de competência privativa do Executivo para a iniciativa de certos e determinados tipos de leis. Ostentando marca definitiva de vício formal, cabe a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada, pelo poder judiciário. Representação de Inconstitucionalidade julgada procedente." (TJRJ ADI nº 0032229-33.2008.8.19.0000 (2008.007.00117). Relator(a): Des. Miguel Ângelo Barros. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 18/05/2009.)

"Representação por inconstitucionalidade. Lei municipal nº 3.310/01. Iniciativa parlamentar. Autoriza o poder executivo a criar o serviço "disque internação" na rede pública municipal de saúde. Violação à independência e divisão harmônica dos poderes. Matéria legislativa de competência exclusiva do chefe do poder executivo. Procedência do pedido." (TJRJ ADI nº 0010601-61.2003.8.19.0000 (2003.007.00040). Relator(a): Des. Amaury Arruda de Souza. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 01/12/2003.)



"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 2.881/2009 do Município de Gravataí cujo processo legislativo foi deflagrado por vereador. Vício formal de iniciativa. Legislação que trata sobre prevenção e punição dos atos de pichação no âmbito municipal. Matéria relativa à organização e ao funcionamento da Administração Municipal. Iniciativa de lei reservada exclusivamente ao Prefeito Municipal. Verifica-se a inconstitucionalidade da Lei nº 2.881/2009, na medida em que trata da organização e do funcionamento da administração municipal, seja determinando mantenha a Administração ação visando coibir e punir atos de pichação contra o Patrimônio Público, seja estabelecendo o modelo de funcionamento do "Disque-pichação", ou ainda criando atribuições para a Guarda Municipal e dispendo como há de ser recolhida a multa aplicada ao infrator, e, por último, o agir da Administração se menor de idade. Tais matérias são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, razão que o levou a apor veto à norma inquinada, rejeitado pela Casa Legislativa." (TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70034562090, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 07/02/2011)

Cabe, aqui, reproduzir a sempre lúcida lição do mestre Hely Lopes Meirelles:

"Leis 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, da iniciativa do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único 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." (Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 442)

E ainda:

"Daí 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."

E, mais adiante, prossegue:

"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 ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial."

Do posicionamento do E. TJ/SP em caso idêntico.

Em caso idêntico, envolvendo a criação do serviços "disque-idoso", na cidade de Amparo, assim se manifestou o E. TJ/SP, em sede de ADIn:



"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.375, de 03 de junho de 2008, do Município de Amparo. Instituição do Programa "Disque Idoso" no Município. Violação ao Princípio da Independência entre os Poderes. Inconstitucionalidade declarada pedido julgado procedente." (TJSP. ADI nº 166.693-0/3-00. Relator(a): Armando Toledo. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 11/02/2009. Data de registro: 03/04/2009.)

O projeto de lei é inconstitucional, portanto.

DA ILEGALIDADE

Passamos agora, a análise das ilegalidades.

Ingerência do Poder Legislativo em atividade de outro poder. Afronta ao art. 46, incisos IV e V c.c. art. 72, incisos XII e XIII in fine da L.O.M.

O projeto de lei imiscuiu-se em atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, no que tange a organização administrativa, afrontando os incisos IV e V do art. 46 c.c. os incisos XII e XIII, *in fine*, do art. 72, ambos da lei Orgânica Municipal.

Eram as ilegalidades.

Logo sugerimos que o autor do projeto promova sua conversão em indicação ao Alcaide.

Conclusão.

O projeto de lei é inconstitucional e ilegal.
No mérito, dirá o Soberano Plenário.

Comissões a serem ouvidas.

As Comissões Permanentes, nos termos regimentais, são indicadas pela Comissão de Justiça e Redação.



Quórum.

L.O.M.).

Majoria simples da Câmara (art. 44,

É o parecer

Jundiaí, 26 de setembro de 2013.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico