



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA AO PROJETO DE LEI Nº 95/2022

Autor: Vereadora Dandara Pereira César Leite Gissoni

EMENTA

Cria obrigação ao Poder Executivo e despesas. Inconstitucionalidade.

O presente parecer tem por objeto o Projeto de Lei nº 95/2022, de autoria da Ilustríssima Senhora Vereadora Dandara Pereira César Leite Gissoni, que “Dispõe sobre a implantação do Programa educacional para prática de Educação Física Adaptada para Estudantes com Deficiência no Âmbito do Município de Caçapava”.

Vejamos o Artigo 41, inciso II da LOM:

Art. 41 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:

(...)

II - organização administrativa, orçamentária e serviços públicos;

Inciso alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 32/1997

(...)

Ensina Hely Lopes:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta

Praça da Bandeira, 151 – Centro – CEP 12.281-630 – Caçapava/SP 1

Fone: (12) 3654-2000 / Fax: 3654-2011

Visite nosso site: www.camaraçapava.sp.gov.br

Autência do documento em <https://caçapava.sp.gov.br/portal/autenticidade> com o identificador 330035003700380037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

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, 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 da administração. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro – 17 ed., São Paulo, Malheiros, 2013, p. 631)

Ao Poder Legislativo não é permitido ingerir na gestão administrativa do município para estabelecer quais ações serão ou não executadas pelas Secretárias Municipais, cuja competência é do Poder Executivo, sob pena de violação a harmonia e independência entre os poderes, nos termos do artigo 2º da Carta Magna.

Ainda nesse sentido:

Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as funções específicas, mas segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo.

São órgãos autônomos os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, a Consultoria-Geral da República e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes, em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão.(MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20ª edição. São Paulo. Editora Malheiros, p. 67)

Nesse mesmo diapasão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: "REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.933/99. Os Tribunais Estaduais podem exercer o controle de constitucionalidade de leis municipais em face dos dispositivos da Constituição Estadual, sem que isso importe em usurpação da competência do Excelso Pretório. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada. No mérito; existência de vício de iniciativa legiferante, envolvendo inconstitucionalidade formal. Representação procedente " (fl. 29). Tem-se no voto condutor do julgado recorrido: "O Prefeito do Rio de Janeiro postula que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 2.933, de 24/11/1999, que dispõe sobre 'a prevenção à mortalidade materna e dá outras providências', estabelecendo atribuições do Executivo Municipal (art. 1º, inciso I ao IX), vulnerando os arts. 7º e 112, § 1º, inciso II, da





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

Carta Fluminense (fl. 30 – grifos nossos).(...)É indiscutível que os municípios estão adstritos às normas constitucionais acerca da repartição dos poderes, o que decorre da regra expressa do art. 345, da Constituição Estadual, esta também reproduzindo o princípio insculpido no art. 29, da Constituição Federal. Não poderia o Município, sob pena de violação, entre outros, do citado art. 7º, da Constituição Estadual, tratar de matéria atinente à competência do Chefe do Executivo de forma diversa daquela consagrada das Constituições Federal e Estadual.” (fl. 32 –grifos nossos).2. A Recorrente afirma que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 2º e 61 da Constituição da República. Assevera que: “Não há que se falar em invasão das competências e prerrogativas ao Chefe do Poder Executivo em dispor esta Câmara Municipal genericamente sobre mecanismos de proteção da mulher. Sob tal óptica, antes de estar a descumprir dispositivos da Constituição do Estado que tratam de separação dos Poderes, a Lei Municipal em debate somente faz acatar seus próprios termos, em franco benefício à saúde da mulher carioca ” (fl. 53). Analisados os elementos havidos nos autos, DECIDO.3. Razão jurídica não assiste à Recorrente.4. O Tribunal de origem ressaltou a circunstância de que a Lei n. 2.933/99 do Município do Rio de Janeiro/RJ criou obrigações para o Poder Executivo, ao dispor em seu art. 1º, inc. I ao IX, o seguinte: “Art. 1º O Poder Executivo adotará normas relativas à prevenção da mortalidade materna que visem a: I – conhecer os índices de mortalidade materna no Município do Rio de Janeiro; II – caracterizar os aspectos ligados à assistência pré-natal, ao parto, ao aborto e ao puerpério, como também os aspectos sócio-culturais e econômicos que influam nestes índices; III – pesquisar as principais causas da mortalidade materna; IV – assessorar as instituições próprias e conveniadas e particulares, responsáveis pelos serviços de assistência pré-natal, parto e puerpério, orientando quanto às providências necessárias à redução da mortalidade materna; V – realizar o rastreamento dos atestados de óbito de todas as mulheres com idade de dez a cinquenta e nove anos, ocorridos no Município do Rio de Janeiro; VI – investigar os óbitos por causas maternas e daqueles cujos atestados contenham apenas a causa básica do óbito que possam estar relacionados a complicações da gravidez, do parto, do puerpério





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

e do aborto;VII – analisar prontuários de assistência pré-natal, ao parto, ao puerpério e ao aborto;VIII – realizar entrevistas domiciliadas com as famílias das falecidas;IX – promover estudo de novas técnicas de controle de mortalidade materna surgidas mundialmente”.Assim, aplica-se à espécie vertente a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é formalmente inconstitucional a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.Nesse sentido:“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI 2.857, Rel. Min.Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007 – grifos nossos).“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente” (ADIN 2.730, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 28.5.2010 – grifos nossos). “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 2.329, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 25.6.2010 – grifos nossos). “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95” (ADI 1.275, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 8.6.2010 – grifos nossos). “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, 'e'). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI 2.417, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 5.12.2003 – grifos nossos). 5. Nada há a prover quanto às alegações da Recorrente. 6. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 2 de agosto de 2010. Ministra CARMÊN LÚCIA Relatora (STF - RE: 627255 RJ, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 02/08/2010, Data de Publicação: DJe-156 DIVULG 23/08/2010 PUBLIC 24/08/2010)

Ainda o STF:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTEÚDO MATERIAL DO DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO (LEI Nº 6.161/2000, ART. 70)





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

QUE TORNA SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS. - O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte. Precedentes. Doutrina. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE. - O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina. **RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES.** - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. **Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, deconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham**





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.(g.n.)

(ADI 2364 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2001, DJ 14-12-2001 PP-00023 EMENT VOL-02053-03 PP-00551)

Em que pese a relevância da matéria, há vício de iniciativa.

Ademais, o projeto em análise pode gerar um **aumento de despesa SEM** a indicação da receita o que estará em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Importante leitura da Constituição do Estado São Paulo, vejamos:

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.

Artigo 176 - São vedados:

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

(...)

Desta feita, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer jurídico, o qual é **apenas opinativo**, não





Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusão, é desfavorável quanto à legalidade e a constitucionalidade do projeto.

Este projeto deve ser levado submetido às **Comissões de Justiça e Redação, Finanças e Orçamento, Educação e Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência**, conforme artigo 62 e seguintes do regimento Interno desta Casa.

É o Parecer, s.m.j.

Caçapava, 29 de setembro de 2022.

Luciana Aparecida dos Santos

Procuradora Jurídica

OAB/SP 244.712

