



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2024 ao Projeto de Lei Nº 30/2024

PROCURADOR LEGISLATIVO

Procedimento Legislativo n.º: 1381/2024 – Departamento Assuntos Parlamentares

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei nº 30/2024, de autoria da Vereadora Simone Patrícia Soares, que “Dispõe sobre instituição de soltura de pipas, como prática de esporte no Município de Itaquaquetuba”.

No entanto, em leis similares, de iniciativa Parlamentar, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, perante o Órgão Especial, por diversas vezes decidiu pela inconstitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ocorre que, em recentes decisões, tem modificado o seu entendimento, tudo isso, amparado pelo TEMA 917 do Supremo Tribunal Federal, portanto, admitindo que não se trata apenas da competência privativa do Executivo, frise-se, questão a ser verificado em cada caso, como adiante se vê:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 12.689, de 13 de março de 2017, de iniciativa parlamentar, que cria pipódromos no Município de São José do Rio Preto. Matéria de interesse local, que não se encontra inserida entre aquelas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Norma que não estabeleceu prazo para sua regulamentação. Não está configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Ausência de indicação de fonte de custeio que, por si só, não configura vício de inconstitucionalidade, acarretando, no limite, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário de sua aprovação. Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade: nº 2057688-90.2017.8.26.0000, Requerente: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIOPRETO, data do julgamento 18/10/2017). (grifamos).

Igualmente:

**Tribunal de Justiça de São Paulo:
ADIn nº 2298290-37.2020.8.26.0000 – São Paulo.
Voto nº 45.028
Autor: PREFEITA MUNICIPAL DE ANDRADINA
Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA**



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

(Lei nº 3.739/20)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.739, de 26 de novembro de 2020, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a política municipal de proteção dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista.

Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 5º ao determinar que a instituição de horário especial para servidores municipais que tenham sob sua responsabilidade e cuidados, cônjuge, filho ou dependente com deficiência de transtorno do espectro autista. Reconhecimento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa apenas do art. 5º, por afronta aos arts. 5º, 24, §2º, 4, da CE.

Quanto ao mais, compete a todos os poderes do Estado e não apenas ao Poder Executivo a adoção de medidas visando à mais ampla proteção e inclusão social das pessoas portadoras do transtorno do espectro autista e outras deficiências. Promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF).

Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Afronta à separação dos poderes no que se refere ao parágrafo único, do art. 2º. Matéria de gestão administrativa. Inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE.

Ação procedente, em parte.

Sublinhe-se, o brilhante parecer da Procuradoria Geral de Justiça, preferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, acima mencionado, sobre a competência do Legislativo, em projeto de igual natureza, que aqui merece parte de sua transcrição:

Dr. Wallace Paiva Martins Junior, Subprocurador-Geral de Justiça de São Paulo:

“PARECER

Processo nº 2298290-37.2020.8.26.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Requerente: Prefeita do Município de Andradina

Requerida: Câmara Municipal de Andradina

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.739, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE “DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INICIATIVA



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES À EXCEÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART.2º E ART. 5º. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

- 1. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a Política Municipal de Proteção aos Direitos das Pessoas com Transtorno do Espectro Autista.**
- 2. Política pública que, com exceção do parágrafo único do art.2º e do art. 5º, não cria qualquer órgão do Poder Executivo e tampouco confere atribuição a este, mas antes dispõe sobre direitos, deveres, fluxos e procedimentos simples, para desenvolvimento de ação de relevo em prol da saúde e da inclusão social da população com Transtorno do Espectro Autista, em nível de abstração e generalidade.**
- 3. Inexistência, nesse ponto, de iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração.**
- 4. A previsão de meios de execução das obrigações impostas (convênios e contratos públicos) é incompatível com a reserva da Administração, decorrente do princípio da separação de poderes**
- 5. A disciplina da jornada de trabalho de servidores públicos é matéria referente a seu regime jurídico, reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.**
- 6. Parcial procedência do pedido. (...)"**

Pois bem.

Trata-se de pedido encaminhado pelo Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara Municipal, para que este Procurador Legislativo elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 30/2024**, abaixo mencionado, de autoria da **Vereadora Simone Patrícia Soares**:

Passa-se à análise.

Em princípio, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este Procurador Jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 30/2024, de autoria da **Vereadora Simone Patrícia Soares**, como adiante se vê:

Projeto de Lei Nº 30/2024

“Dispõe sobre instituição de soltura de pipas, como prática de esporte no Município de Itaquaquetuba”.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 44, da Lei Orgânica do Município, RESOLVE:

Art. 1º - Fica instituído como esporte, no âmbito do Município de Itaquaquetuba, a soltura de pipas.

Art. 2º - Os praticantes da soltura de pipas como esporte, passam a ser denominados como pipeiros.

Art. 3º - A soltura de pipas só poderá ser realizada em pipódromos ou em local devidamente autorizado pelo Poder Executivo Municipal.

§1º - Para efeito desta Lei, pipódromo é espaço dedicado à prática de atividade esportiva, artística e de lazer de soltar pipa.

§2º - O pipódromo deve estar localizado a uma distância mínima de 1.000 (mil) metros de rodovia pública, de rede elétrica e de telefonia.

Art. 4º - A linha utilizada para soltura de pipas, deverá ser composta exclusivamente de algodão, em cor visível, observando o dispositivo na Lei Estadual nº 17.201/2019, de 04 de novembro de 2019.

Art.5º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

É o necessário a relatar.

A **Lei Orgânica de Itaquaquetuba**, sobre a administração do Município, proposituras e suas fontes de custeio, assim dispõe:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 5º - O governo Municipal será exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, Independentes e harmônicos, entre si, vedada a delegação de poderes.

(...)

Art. 27 - O Poder Executivo será exercido pelo prefeito eleito na forma Constitucional, auxiliado pelos secretários municipais e pelos subprefeitos, quando for o caso.

(...)

Art. 49 - Consideram-se Leis Complementares:

I - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

II - Código de Obras;

III - Código Tributário;

IV - Código de Saúde;

V - Código de Educação;

VI - Criação e extinção de Distritos e Sub-distritos;

VII - Lei das Licitações;

VIII - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

IX - Estrutura Administrativa do Município;

X - Regime Previdenciário dos Servidores Públicos;

XI - Quadro Geral de Cargos.

Art. 50 - A iniciativa das Leis Complementares competirá exclusivamente ao prefeito, exceto às previstas nos incisos VI, VII e VIII do artigo 49, desta Lei, cuja iniciativa será concorrente.

(...)

Art. 56 - Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

(...)

Art. 125 - Nenhuma despesa será ordenada ou realizada sem que existam recursos orçamentários ou créditos aprovados pelo legislativo.

(...)

Art. 128 - São vedados:

I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na Lei Orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assuntos de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operação de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade prescrita, aprovados pelo Legislativo;

IV - a vinculação da receita de impostos a órgãos ou despesas, ressalvadas as permissões constitucionais;

V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicações e recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de crédito limitado.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Esclarece-se, que o Inciso VIII do Art. 49 da Lei Orgânica desta Cidade, embora ainda não declarado inconstitucional, ofende princípios de iniciativa de Leis que disponham sobre Regime Jurídico de Servidores consagrado na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo, fato amplamente debatido por ocasião do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade 27978-0/0, onde se discutia o vício de iniciativa da Lei Complementar 28/65 desta Cidade (Sindicato dos Servidores de Itaquaquetuba X Câmara Municipal de Itaquaquetuba).

A Constituição do Estado de São Paulo, de observância também no Município, sobre a questão da independência dos Poderes, e bem assim, no tocante à iniciativa das proposições, assim disciplina:

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

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

(...)

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

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

(...)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

A **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** da República Federativa do Brasil, também assim dispõe:

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:

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Ao me referir a dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo, procuro realçar no sentido de que as atribuições do Presidente da República, do Governador do Estado, e bem assim, **do Prefeito Municipal, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposições em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos.**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

E aqui busco como exemplo, as lições do Professor **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO BRANCO**, quando nos ensinam que ao tratarem da iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do art. 61, §1º, I e II, da Constituição Federal, reserva-se “...ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** (“Curso de Direito Constitucional” – Editora Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868). (grifamos).

O Ilustre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, sobre **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**, deve ser aquela que “...resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa”. (Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

A partir de então, no Município, ou seja, no âmbito local, temos as lições do saudoso Professor **HELLY LOPES MEIRELLES**, atualizado por outros doutos juristas, que ministra da seguinte forma:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta à sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in gênero, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”.

(Direito Municipal Brasileiro, 2013, 17ª ed., Editora Malheiros – Cap. XI – 1.2 – p. 631). (grifei).

Dessa maneira, merece importância o assunto e a vontade da proponente, a vereadora **SIMONE PATRÍCIA SOARES**, assim, entendo que o Projeto de Lei em questão, não é, na sua totalidade, como adiante será demonstrado, uma ingerência na organização administrativa da gestão Governamental do Senhor Prefeito e, portanto, viola, APENAS EM PARTE, a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo.

Assim, alguns temas, mesmo que tivesse recurso específico para essa finalidade, se insere no rol de proposições que versam sobre matéria do Executivo, no caso a **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**, só ao Prefeito cabe definir os seus eventuais programas, como consequência da atribuição exclusiva.

A Jurisprudência, em especial do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de outros Estados, de forma reiterada, já vem dando mostras de estar sensíveis às proposituras que violem a separação de poderes, no caso concreto, à Organização Administrativa do Município, impondo obrigações, no caso pela Câmara Municipal, em detrimento do Poder Executivo Municipal, em sua função de gerência do Município. **Porém**, não é o que se vê do presente projeto, pois está dentro da competência do Legislador Municipal o assunto em questão.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

CONCLUSÃO:

Sendo assim, pelos motivos já exhaustivamente demonstrados, **entendo** que o Projeto de Lei em questão **não cria órgão para o Executivo e não confere atribuições a este, apenas realça a importância da política pública, frise-se sobre “LEI PARLAMENTAR INSTITUIDORA DE DIRETRIZES DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL QUE PRESTIGIA DIREITOS SOCIAIS, CULTURAL, LAZER E SEGURANÇA AOS MUNICÍPIES”, no mesmo sentido, serve também para que o Município possa estudar futuras políticas públicas**, assim, pelo que se observa não vejo vícios de inconstitucionalidade de iniciativa, pois **não** invadem atribuições exclusivas do Poder Executivo Municipal ao querer disciplinar **criação do Programa Esporte e de Cultura no âmbito do Município de Itaquaquecetuba**, neste caso, **não cabe única e exclusivamente ao Senhor Prefeito Municipal.**

Porém, não obstante a preocupação com a segurança dos praticantes da modalidade cultural e de lazer, **melhor sorte não vejo em relação ao §2º do Art. 3º do presente do presente projeto de lei, pois embora possa estabelecer o que pode ou não fazer, entretanto, não pode dizer como fazê-lo ou obrigá-lo a fazer, pois as escolhas dos métodos de cumprimento estão no campo da discricionariedade do Executivo, que se valerá de uma série de aspectos técnicos, principalmente, materiais, humanos e, sobretudo, recursos orçamentários. Portanto, este referido dispositivo, citado acima, viola, salvo entendimento contrário, o Art. 2º da Constituição Federal e o Art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo (separação de poderes).**

Cabendo ainda, se assim entender pela recomendação, a renumeração dos artigos e incisos e parágrafos, **bem como as devidas correções ortográfica, notadamente na Ementa do Projeto, visando o atendimento da Lei Complementar Federal 95/98 (Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).**



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 11 laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquetuba, 21 de março de 2024.

ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO
Procurador Legislativo