



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

PROCURADOR JURÍDICO

Procedimento Legislativo n.º: 1439/2020 – Departamento de Assuntos Legislativos.

Interessado: Edson Rodrigues - Presidente da Câmara Municipal.

Assunto: Projeto de Lei Nº 61/2020, de autoria do Vereador ARMANDO TAVARES DOS SANTOS NETO, que “**Institui o Programa Municipal RENDA MÍNIMA PRO ITAQUÁ de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Itaquaquetuba e dá outras providências**”.

Em leis similares, de iniciativa de Parlamentar, a **Egrégio Procuradoria Geral da República**, perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, já manifestou pela **inconstitucionalidade**, por exemplo, **no Estado do AMAPÁ, NOS AUTOS DO ADIN 4.726**:

“MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ação direta de inconstitucionalidade 4.726/AP

Relator: Ministro Marco Aurélio

Requerente: Governador do Estado do Amapá

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 1.598/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA “RENDA PARA VIVER MELHOR”.

PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO NA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º, 61, § 1º, II, e; 63, I, E 84, VI, a, DA CONSTITUIÇÃO. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA.

1. Não cabe à Assembleia Legislativa deflagrar projeto de lei de iniciativa reservada do governador e criar órgão da administração pública estadual para execução de programa de entrega de valor mensal a grupo de beneficiários.

2. Afronta o art. 7º, IV, da Constituição da República, determinação de benefício cuja referência seja o salário-mínimo. Viabilidade da técnica da interpretação conforme, de modo que o valor do benefício seja o vigente ao tempo da publicação do ato normativo, até que lei posterior aponte novo fator de correção ou novo valor.

3. Transgride os arts. 61, § 1º, II, e, e 84, VI, a, da CR lei estadual de iniciativa parlamentar que discipline matéria inserida na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo local. Princípio da divisão funcional do poder. Norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.

4. Viola os arts. 61, § 1º, inciso II, e, e 63, I, da CR lei de origem parlamentar que, ao usurpar iniciativa legislativa reservada ao governador de Estado, resulte em aumento de despesa a ser suportada pelo Executivo. Precedentes.

5. Parecer por confirmação da medida cautelar e procedência parcial do pedido”.

(grifos nossos).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Trata-se de pedido encaminhado pela Presidência desta Câmara Municipal, para que este Procurador Jurídico elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 61/2020**, abaixo mencionado, de autoria do **Vereador ARMANDO TAVARES DOS SANTOS NETO**.

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, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 61/2020, de autoria do **Vereador ARMANDO TAVARES DOS SANTOS NETO**, como adiante se vê:

Projeto de Lei Nº 61/2020

“Institui o Programa Municipal RENDA MÍNIMA PRO ITAQUÁ de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Itaquaquecetuba e dá outras providências”.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA RESOLVE:

Capítulo I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica Instituído o Programa RENDA MININA PRO ITAQUA de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social do Município de Itaquaquecetuba, como forma de combater as desigualdades



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

sociais, fomentar o desenvolvimento econômico e social das comunidades e estabelecer meios de atingimento a erradicação da pobreza e a geração de emprego e renda para as camadas mais carentes do município, através das seguintes ações:

I – estabelecer procedimentos para implantação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública de Fomento à Economia Solidária;

II – estabelecer parcerias com entidades públicas ou privadas para a operacionalização do Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba;

III – empreender os meios necessários para a utilização da Moeda Social, que será regulamentada e operacionalizada pelo Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba como instrumento de efetivação das políticas estatuídas no programa instituído por esta lei;

IV – criar Centros Públicos de Renda Mínima e Economia Solidária, Incubadoras Públicas de Empreendimentos Solidários, Centros de Comercialização Justa e Solidária e Mercados Públicos de Empreendimentos Econômicos Solidários, feiras, festivais, lojas solidárias e outros instrumentos de comércio justo, na forma a ser regulamentada em Decreto do Poder Executivo Municipal;

V – instituir Comitês Gestores, respectivamente, do Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba, do Centro Público Renda Mínima Solidária, da Incubadora Pública de Empreendimentos Solidários e dos Centros de Comercialização Justa e Solidária.

§ 1º Para a implantação e operacionalização das Unidades operacionais do Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba, previstas no inciso II deste artigo, o Poder Público poderá celebrar convênios com organizações da sociedade civil, certificada por entidade membro Rede Brasileira de Bancos Comunitários, garantindo-lhes o aporte financeiro e estrutural para o seu funcionamento.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

§ 2º Para a implementação desta Política Pública e a implantação das Unidades Administrativas, previstas no inciso IV, o Poder Público poderá contar com a cooperação e apoio formal de Universidades e de demais entidades de ensino, bem como de outras instituições governamentais ou não governamentais.

§ 3º Os Comitês previstos no inciso V serão integrados por representantes dos beneficiários do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, por gestores públicos e por entidades da sociedade civil organizada para o apoio à Economia Solidária, com as funções de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

§ 4º É prioridade da Economia Solidária a formação de redes de colaboração, que integrem grupos de consumidores, produtores e prestadores de serviços para as práticas de finanças solidárias, consumo ético, produção sustentável e do comércio justo e solidário.

Capítulo II

DO CONSELHO MUNICIPAL DE RENDA MÍNIMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE ITAQUAQUECETUBA

Seção I

Da Constituição, Objetivos e Competências

Art. 2º Fica criado o Conselho Municipal de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Itaquaquetuba – CMRMES-CPDEI, órgão consultivo e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico.

Art. 3º São atribuições do CMRMES-CPDEI:

I – formular diretrizes e propor ações que contribuam para a efetiva integração cultural, econômica, social e política dos segmentos envolvidos;

II – definir os critérios para a seleção dos programas e projetos financiados com recursos do Fundo Municipal criado por esta Lei;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

III – analisar e encaminhar projetos selecionados, além de acompanhá-los e fiscalizá-los em sua execução;

IV – definir meios para facilitar o acesso às Políticas definidas nesta Lei;

V – propor, avaliar e acompanhar a realização de cursos de aperfeiçoamento, capacitação e atualização nas áreas afins às políticas estatuídas nesta Lei;

VI – desenvolver mecanismos e formas de facilitar o acesso dos beneficiários das Políticas definidas nesta Lei a recursos públicos;

VII – colaborar na defesa dos direitos humanos, na eliminação das discriminações e quaisquer formas de violência, como práticas das pessoas atuantes na Economia Solidária;

VIII – propor mecanismos de incentivos fiscais para os empreendimentos de Renda Mínima de Economia Solidária;

IX – convocar a Conferência Municipal de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social;

X – colaborar na elaboração de projetos, programas e serviços da Administração Pública, buscando a integração das políticas públicas municipais de fomento à Economia Solidária, de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social;

XI – acompanhar e avaliar a gestão financeira, os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos que fazem parte das Políticas tratadas nesta Lei e os financiados pelo Fundo Municipal ora criado;

XII – criar comissões especializadas ou grupos de trabalho para desenvolver estudos, projetos, debates e pesquisas relativas aos interesses das políticas estabelecidas nesta Lei;

XIII – manter canais de comunicação, em relação aos temas que lhe são afetos, com outros órgãos do Poder Público;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

XIV – encaminhar propostas e sugestões da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais; XV – organizar plenárias e audiências públicas, quando necessário, para a discussão de diretrizes e projetos relacionados às políticas mencionadas nesta Lei;

XVI – propiciar e garantir a articulação efetiva do Conselho com associações e demais entidades de âmbito municipal, estadual e federal, buscando o fortalecimento da participação social; XVII – elaborar seu regimento interno;

XVIII – opinar sobre as questões pertinentes às políticas públicas e recursos destinados às políticas tratadas nesta Lei durante a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Seção II

Da Composição

Art. 4º O Conselho Municipal de Renda Mínima de Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social será constituído de sete conselheiros, sendo quatro representantes do Poder Público e três representantes da sociedade civil, sendo:

I – Poder Público:

a) o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico ou servidor por ele designado;

b) o Secretário Municipal de Municipal de Desenvolvimento Social ou servidor por ele designado;

c) o Secretário Municipal de Finanças ou servidor por ele designado;

d) Secretário Municipal de Receita ou servidor designado por ele.

II – Sociedade Civil:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

a) um representante da Associação Comercial de Itaquaquecetuba;

b) um representante Frente Empresarial de Itaquaquecetuba;

d) um representante dos vendedores ambulantes popularmente denominado camelôs.

§ 1º Para cada representante titular deverá também ser indicado um suplente, que o substituirá em seus impedimentos e o sucederá no caso de vacância.

§ 2º O mandato dos conselheiros será de dois anos.

§ 3º O presidente do Conselho será o Secretário Municipal de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, que participará das votações apenas para o desempate.

Art. 5º A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico ao Conselho as condições necessárias ao seu funcionamento, inclusive disponibilizando o local e a infraestrutura para a realização das reuniões.

Capítulo III

(....)

Capítulo VI

DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Art. 19. A Política Pública Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social será desenvolvida através de programas e ações que visem a melhoria da qualidade de vida, econômica e social, da poluição do município e será desenvolvida, dentre outros, através do Programa Municipal de Microcrédito.

Parágrafo único. O Programa Municipal de Microcrédito tem por finalidade financiar e investir em microempreendimentos, cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho, em micro e pequenas empresas, como alternativa de crédito popular para geração de emprego e renda.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 20. Entre os objetivos do Programa Municipal de Microcrédito, temos:

I – a prestação de assistência financeira aos projetos de capacitação profissional e ao treinamento técnico gerencial dos empreendedores;

II – a concessão de empréstimos a microempreendedores urbanos e rurais, inclusive aos do setor informal, tendo em vista elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, através de incentivo ao investimento fixo associado à capacidade técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização das micro e pequenas empresas;

III – a concessão de empréstimos a cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho;

IV – a concessão de empréstimos a micro e pequenas empresas;

V – prestação de assistência financeira a projetos de modernização e reorganização de micro e pequenas empresas.

Capítulo VII

DA ORIGEM E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 21. As atividades de fomento, de formação continuada dos empreendimentos econômicos solidários e de combate à pobreza terão recursos procedentes do Fundo Municipal Renda Mínima de Economia de Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social, doravante denominado FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA e de outras dotações orçamentárias estabelecidas.

Art. 22. Os empreendimentos econômicos solidários participantes do Programa de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Itaquaquetuba poderão acessar ao crédito solidário através das unidades do Banco Comunitário Popular



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

de Itaquaquetuba, instituídas por intermédio de convênio a ser estabelecido pelo Executivo Municipal com instituições sociais habilitadas.

Art. 23. O Fundo Municipal Renda Mínima de Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA terá a finalidade de captar recursos públicos ou privados, mediante convênios, parcerias, dotações orçamentárias, transferências, aplicação dos recursos, com o objetivo de executar as Políticas tratadas nesta Lei.

Parágrafo único. Para atingir os objetivos estatuídos neste artigo, serão apoiadas ações que visem o fomento, a capacitação e qualificação profissional para a geração de trabalho e renda de acordo com os princípios estatuídos nesta lei, prioritariamente através de Empreendimentos e Organizações da Sociedade Civil Organizada.

Capítulo VIII

DO FUNDO MUNICIPAL RENDA MINIMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Seção I

Dos Objetivos

Art. 24. Fica criado o Fundo Municipal de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA -SP destinado a propiciar suporte financeiro à consecução dos objetivos tratados nesta lei, promovendo sua viabilização e organizando a captação, o repasse e a aplicação de recursos necessários à sua implementação.

Art. 25. A formulação dos programas e projetos a serem viabilizados com recursos do Fundo Municipal de Renda Mínima Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA, deverão observar as diretrizes



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

gerais de integração das ações de órgãos e instituições que objetivem a implementação das políticas aqui estatuídas.

Art. 26. Cabe ao Fundo Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba, repassar recursos necessários para o custeio, manutenção, equipamentos, fortalecimento institucional, comunicação, fomento e a execução das diversas atividades do Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba, incluindo nelas o fundo de crédito, lastro das moedas sociais e outras ações necessárias.

Art. 27. O repasse de recursos ao Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba se dará através de convênios realizados entre o Fundo Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba e a entidade gestora do Banco Comunitário Popular de Itaquaquetuba, preferencialmente uma OSCIP com sede no município.

Seção II

Dos Recursos

Art. 28. Constituirão receitas do Fundo Municipal de Renda Mínima Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA:

I – dotações orçamentárias do Município, exclusiva ao Fundo, definida anualmente nas peças orçamentárias;

II – dotações orçamentárias dos recursos repassados ao Município que sejam vinculados aos objetivos do Fundo Municipal de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA por força da legislação federal, estadual ou municipal;

III – créditos suplementares a ele destinados;

IV – contribuições, auxílios e doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, legados e heranças jacentes;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

V – aporte de capital por meio da realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizadas por lei específica;

VI – rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro;

VII – demais receitas provenientes de fontes aqui não explicitadas, destinadas a programas e

projetos de Renda Mínima de Economia Solidária e de Combate à Pobreza;

VIII – destinações autorizadas em lei municipal das arrecadações resultantes de consórcios,

programas de cooperação, contratos e acordos específicos, celebrados entre o Município e instituições

públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

IX – transferências autorizadas de recursos de outros fundos.

§ 1º O saldo dos recursos financeiros não utilizados pelo Fundo Municipal Renda Mínima Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA será transferidos para o exercício seguinte, a seu próprio crédito.

§ 2º Excetua-se do disposto neste artigo a aquisição realizada com recursos transferidos por intermédio de convênio, quando este estabelecer normas para destinação dos bens adquiridos.

§ 3º As receitas descritas neste artigo serão depositadas, obrigatoriamente, em conta especial a ser aberta e mantida em instituição financeira oficial.

Art. 29. Em caso de extinção do Fundo Municipal Renda Mínima Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA, os ativos,



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

passivos, bens móveis e imóveis, que porventura vier a constituir, deverão ser alocados para a Prefeitura Municipal de Itaquaquetuba.

Art. 30. Os recursos do Fundo Municipal de Renda Mínima e Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – **FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA** serão aplicados priorizando as ações que garantam a promoção da Economia Solidária e de Combate à Pobreza, de acordo com as Políticas e Programas tratadas nesta lei.

Parágrafo único. Somente poderão receber recursos entidades da sociedade civil que não apresentarem débitos com o Município, e com prestação de contas relativas ao recebimento de recursos financeiros, aprovadas pelo Poder Executivo, atendendo a legislação vigente.

Art. 31. Os projetos aprovados e as entidades que receberem recursos do Fundo deverão obrigatoriamente mencionar que receberam recursos do Fundo Municipal Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – **FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA**.

Art. 32. A aplicação dos recursos do Fundo será feita nos prazos e na forma da legislação vigente e das definidas pelo CMRMES-CPDEI.

Seção III

Do Orçamento e da Contabilidade

Art. 33. O orçamento do Fundo Municipal de Renda Mínima Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – **FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA** – SP evidenciará as políticas e os programas de trabalhos governamentais, observados o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 1º O orçamento do Fundo Municipal de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social –



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA integrará o orçamento do Município, em obediência ao princípio da unidade.

§ 2º O orçamento do Fundo Municipal de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – **FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA** observará, na sua elaboração e na sua execução, os padrões e as normas estabelecidos na legislação pertinente.

Art. 34. O Fundo Municipal de Renda Mínima de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – **FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE ITAQUAQUECETUBA** terá contabilidade própria, que registrará e publicará todos os atos e fatos a ele pertinentes, de modo a permitir a apuração de resultados à parte, devidamente auditáveis com apresentação de relatórios.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 35. Fica autorizado o Município a realização de convênio com outros órgãos de competência Estadual e Federal.

Art. 36. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 37. As despesas decorrentes com a execução da presente Lei correrão à conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 38. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

(grifos nossos).

É o necessário a relatar.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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

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.

(...)



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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.

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



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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 28/95 desta Cidade que teve como parte o Sindicato dos Servidores de Itaquaquetuba em face da 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 Assembleia 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 Itaquaquetuba

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. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

(....)

Art. 29. **O Município rege-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:

(...)



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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;

Pois bem.

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 proposturas em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos.

E neste aspecto, é sempre oportuno 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 a **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA do Município**, nos ensina 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).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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 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).

Em que pese a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador **ARMANDO TAVARES DOS SANTOS NETO**, com o devido respeito, o Projeto de Lei em questão, é uma ingerência na organização administrativa da gestão Governamental do Senhor Prefeito e, **portanto, viola a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo.**

Assim, 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.**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

A Jurisprudência, em especial do Egrégio **Tribunal de Justiça de São Paulo**, **de forma reiterada**, já vem dando mostras de estar sensível 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.

Senão, vejamos:

SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA:

VOTO Nº 29.980 (PROCESSO DIGITAL)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE Nº 2092921-85.2016.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE ILHA BELA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA BELA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.102/15 do Município de Ilhabela – Legislação que dispõe sobre a instalação de sistemas de energia solar para iluminação nos prédios públicos – Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual - Vício formal de iniciativa Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução- Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente. (grifos nossos).



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

De igual natureza, por exemplo, também no Município de Franca, Estado de São Paulo:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2049664-10.2016.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCA

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA.

EMENTAS: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.375/2016 DO MUNICÍPIO DE FRANCA- DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE O FUNCIONAMENTO DE SEMÁFOROS INTERMITENTES NO MUNICÍPIO DE FRANCA'- ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO- AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos”.

“Quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com o artigo 25 da Carta Paulista” (grifos nossos).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

CONCLUSÃO:

Sendo assim, pelos motivos já exaustivamente demonstrados, o Projeto de Lei em questão, apesar de sua importância, **possui vícios de inconstitucionalidade de iniciativa**, pois **invadem atribuições exclusivas do Poder Executivo Municipal ao querer disciplinar sobre a Organização Administrativa do Município, neste caso, cabe única e exclusivamente ao Senhor Prefeito Municipal.**

Dessa forma, registre-se ainda, que a mera citação de que as despesas correrão por conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente, não supre a exigência expressa do Art. 56 da LOM da indicação de recursos de forma geral, pois não consta especificamente nos autos que o Legislativo aprovou recursos orçamentários ou créditos (Art. 125) para essa finalidade. Daí se conclui que “São vedados: I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual”, constante do Art. 128, Inciso I da Lei Orgânica do Município.

Se não bastasse isso, especificamente, **o presente Projeto de Lei de iniciativa desta Câmara Municipal, sem dúvida, também viola dispositivos, já citados, da Constituição Estadual, da Constituição Federal**, e igualmente, os Artigos 49, Inciso IX, 50 e 56 da **Lei Orgânica de Itaquaquecetuba**. Ainda, encontra-se em desacordo com diversas jurisprudências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já citadas.

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 22 (vinte e duas) laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquecetuba, 22 de outubro de 2020.

ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO
Procurador Jurídico