



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2022 ao Projeto de Decreto Legislativo Nº 20/2022

PROCURADOR LEGISLATIVO

Proposição Legislativa: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 20-2022.

Autor: Vereador RICARDO DE BRITO FERREIRA

Interessado: Comissão Permanente de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Itaquaquetuba.

ASSUNTO: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 20-2022, DE AUTORIA DO VEREADOR RICARDO DE BRITO FERREIRA, QUE “Dispõe, Institui o Programa Câmara Itinerante no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências”.

No entanto, em leis similares, de iniciativa Parlamentar (vereador), o Egrégio Tribunal do Estado de Minas Gerais, já decidiu pelo vício de iniciativa (inconstitucionalidade), por exemplo, relativo à Câmara Municipal de Divinésia, reconhecendo que **a referida iniciativa é da Mesa Diretora da Câmara Municipal**, como adiante se vê:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE RESOLUÇÃO. **CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DA MESA DIRETORA. ILEGALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO.** Constitui pressuposto da Câmara Municipal de Divinésia o cumprimento da iniciativa de sua Mesa Diretora para a respectiva proposição, nos termos do art. 42, II, da Lei Orgânica do Município de Divinésia e do art. 51, V, da Resolução nº 59/2008 (Regimento Interno da Câmara Municipal). A aprovação de projeto de resolução e sua promulgação não tem o efeito de sanar vício de iniciativa. Recurso não provido.

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0699.09.096963-4/001 – COMARCA DE UBÁ – REMETENTE: JD 1V CV COMARCA UBA – APELANTE (S): PRESID. CÂMARA MUN. DIVINÉSIA – APELADO (A) (S): CLAUDIO MATIAS DE ALMEIDA E OUTRO(A) (S) – RELATOR EXMO. DES. ALMEIDA MELO.

ACÓRDÃO

Visto etc., acórda, em Turma, a 4ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador ALMEIDA MELO, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMAR A SETENÇA, PREJUDICADA A APELAÇÃO. Belo Horizonte, 22 de abril de 2010. Des. Almeida Melo – Relator.

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 Decreto Legislativo nº 20/2022**, de autoria do Vereador Ricardo de Brito Ferreira, com a justificativa, que **“Dispõe, Institui o Programa Câmara Itinerante no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências”.**



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Passa-se à análise.

Preliminarmente, 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.

Em princípio, pede-se licença para a **transcrição de parte do Projeto de Decreto Legislativo nº 20/2022** de autoria do Vereador Ricardo de Brito Ferreira, como adiante se vê:

Projeto de Decreto Legislativo Nº 20/2022

Dispõe, Institui o Programa Câmara Itinerante no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pelo artigo, 44 da Lei Orgânica do Município.

Art. 1º. Fica instituído no Município de Itaquaquetuba o Programa “Câmara Itinerante”, visando o atendimento e a integração dos munícipes junto às ações do Poder Legislativo Municipal.

Art. 2º. Os objetivos e as normas que regulamentam o “Programa Câmara Itinerante” são os constantes do Anexo Único, parte integrante deste decreto.

Art. 3º. Os trabalhos da Câmara Itinerante serão organizados e dirigidos pelo Presidente do Poder Legislativo, e na sua eventual ausência pelo Vice-Presidente.

Parágrafo Único. As reuniões da Câmara Itinerante poderão ser realizadas nas mesmas datas das Sessões Ordinárias da Câmaras Minucipal, podendo também ser em horário diferente, atendendo as possibilidades da comunidade da região determinada.

Art. 4º. As reuniões da Câmara Itinerante terão caráter informal, no intuito de obter subsídios junto à população para intermediar os seus reais anseios perante o Poder Executivos Municipal ou a quem de direito.

Art. 5º. A participação dos Vereadores e Servidores da Câmara na execução do Programa instituído por este Decreto será considerado serviço público relevante.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Art.6º. As despesas operacionais com a realização deste Programa correrão, no que couber, à conta de dotações próprias, do orçamento anual da Câmara Municipal.

Art.7º. Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Vereador Maurício Alves Braz, 27 de junho de 2022.

Ricardo de Brito Ferreira

Ricardinho

Vereador

É o necessário a relatar.

Não obstante seja denominado a proposição de Projeto de Decreto Legislativo, à luz do Art. 74 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba não constitui assunto a ser tratado em Decreto-Legislativo, no entanto, mesmo se tivesse observado o processo legislativo da proposição de Resolução, forma correta, ainda assim, **o respectivo assunto está circunscrito à competência da Mesa Diretora deste Legislativo.**

Senão, vejamos.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba, assim dispõe:

Seção

IV

Das Atribuições da Mesa Diretora

“Art. 18. **Compete à Mesa Diretora:**

- I - **dirigir** e **administrar** a Câmara Municipal;
- II - propor a criação e extinção de cargos, fixar- lhes vencimentos e conceder vantagens pecuniárias e demais direitos estatutários;
- III - elaborar o orçamento do Legislativo, dispondo sobre a discriminação analítica das dotações e suas alterações;
- IV - elaborar os balancetes, que deverão ser apresentados em plenário, até o dia 10 de cada mês subsequente e ao vencido;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

- V - devolver à tesouraria da Municipalidade o saldo de caixa existente na Câmara ao final do exercício, bem como encaminhar ao prefeito, até o dia 1º de março, as contas do exercício anterior;
- VI - nomear, promover, exonerar, demitir, aposentar, aplicar penalidades, conceder vantagens pecuniárias, conceder licenças, colocar em disponibilidade, de acordo com o estatuto e as normas constitucionais vigentes;
- VII - promulgar Resoluções, Decretos-Legislativos bem como as leis, com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado;
- VIII - declarar extinto o mandato do prefeito, vice-prefeito e vereadores, nos casos previstos na Lei Orgânica do Município;
- IX - representar sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato administrativo municipal;
- X - solicitar a intervenção no Município, nos casos previstos na legislação em vigor;
- XI - conceder licença ao vereador, através de portaria.
- XII – suspender, mediante Resolução de iniciativa da Mesa Diretora, a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça de São Paulo ou do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2003)”.

Embora as normas que adiante reproduzimos se tratem de uma ingerência de um poder sobre o outro, mesmo assim, **serve de analogia com o presente Projeto de Decreto-Legislativo**. Nota-se, portanto, que a **Lei Orgânica de Itaquaquecetuba**, 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.**
(...)



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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 proposição 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 Itaquaquecetuba

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 Itaquaquecetuba X Câmara Municipal de Itaquaquecetuba).

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 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. 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:

(...)

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.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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, do Prefeito, e bem assim, **da MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL**, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposições em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentares.

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



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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).

Dessa maneira, em que pese a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador RICARDO DE BRITO FERREIRA, com o devido respeito, o Projeto de Decreto-Legislativo em questão, é uma ingerência na organização administrativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Itaquaquetuba e, portanto, viola a iniciativa das proposições de sua incumbência.

Assim, mesmo que tivesse recurso específico para essa finalidade, **se insere no rol de proposições que versam sobre matéria da Mesa Diretora: I – dirigir e administrar a Câmara Municipal. (...)", (ato de gestão), só aos seus membros cabe definir os seus eventuais programas, como consequência da atribuição exclusiva.**

A LEI DE RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

Se não bastasse isso, a **LEI DE RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL**, Lei Complementar Federal 101/2000, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências", também veda o aumento de despesa com pessoal nos **180 (cento e oitenta) dias que antecede o final do mandato do Gestor Público**, conforme se vê:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020).

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

CONCLUSÃO:

Veja-se, assim, que, não compete a este Procurador Legislativo adentrar na **conveniência e oportunidade** da proposição do Decreto Legislativo, ou seja, o mérito do ato a ser praticado, ressaltando-se, por oportuno, que a denominação da referida proposição, em tese, seria a Resolução.

Todavia, ao que se vislumbra, mesmo que fosse por intermédio de Resolução, entendo, baseando-se no Regimento Interno da Câmara Municipal, **Art. 18, Inciso I**, e bem assim, em entendimento jurisprudencial, notadamente do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, já mencionado, salvo melhor juízo, impede a iniciativa parlamentar, pelo menos neste caso e, sobretudo, neste momento, uma vez que a iniciativa da matéria proposta é de incumbência exclusiva da MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA.

E igualmente, a Lei Complementar 101/2000, em seu Art. 21 e Inciso II, diz que é **“É nulo de pleno direito: (...) II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20”**. Com efeito, o mandato do Senhor Presidente desta Câmara Municipal encerrará em 31/12/2022, fato impeditivo para eventual implantação.

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.

Itaquaquecetuba, 01 de agosto de 2022.

ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO
Procurador Legislativo