



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2023 ao Projeto de Lei Nº 63/2023

PROCURADOR LEGISLATIVO

Procedimento Legislativo n.º: 4.112/2023 – Departamento Assuntos Parlamentares

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça. **Assunto:**

Projeto de Lei nº 63/2023 *“Dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa, tarifa ou qualquer outra modalidade de contraprestação para a realização de desligamento, religação e restabelecimento dos serviços essenciais de saneamento básico de água e esgoto”.*

Em princípio, em recentes decisões, em casos aonde não se estipula obrigações ao Executivo Municipal, tratando-se apenas de instituição de uma política pública, o Supremo Tribunal Federal, amparado pelo TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 917 tem admitido que não se trata apenas da competência privativa do Executivo, frise-se, questão a ser verificado em cada caso.

Porém, ao que se depreende, o presente Projeto de Lei não somente institui uma política pública no âmbito deste Município, o que, em tese, seria constitucional. No entanto, trata-se de uma atribuição exclusiva e privativa do Executivo.

Nesse sentido, como bem expressou o Ilustre Desembargador ADEMIR BENEDITO do TJSP: “(…) não bastando eventual alegação parlamentar de se tratar de mero preceito autorizativo para afastar o vício da norma inconstitucional, pois lei que autoriza o Executivo a agir ou que condiciona sua atuação em matérias que são de sua iniciativa privada, é igualmente inconstitucional”. Confronte-se, v. Acórdão, prolatado nos autos da ADIN nº 2188907-27.2020.8.26.0000. (grifamos).

Veja-se, ainda, em outras em leis similares, de iniciativa Parlamentar, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, perante o Órgão Especial, também decidiu pela inconstitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade, por exemplo, relativo ao Município de Limeira/SP, reconhecendo que a referida iniciativa é do Senhor Prefeito, como adiante se vê:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2250716-52.2019.8.26.0000 - São Paulo.

Requerente: Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON

**Requeridos: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Limeira
41.949**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dispositivos de lei municipal de origem parlamentar que alteram a regulamentação sobre a interrupção de serviço de abastecimento de água no Município de Limeira, prestado por meio de concessão.

Vício formal de constitucionalidade atinente à iniciativa do processo legislativo. Ocorrência. Modificação, em parte, de regime de concessão de serviço público. Violação aos artigos 5º, caput, e 47, XVIII, ambos da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial. Concessão do pleito liminar convalidada e pedido julgado procedente.

Veja-se, ainda, em outras leis similares, julgamentos do Tribunal de Justiça de São Paulo, também decidiu pela inconstitucionalidade em **Ação Direta de Inconstitucionalidade, reconhecendo que a competência do processo legislativo é do executivo, a seguir:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.608, DE 26 DE SETEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕS SOBRE REGRAS ESPECÍFICAS ATINENTES AO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO - INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTATUÍDA NO ARTIGO 47, XVIII E XIX, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ALTERAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO EM CURSO E IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO EXECUTIVO - INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO ENTRE OS PODERES - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, XVIII E XIX, 117 E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI Nº 3.608/2019, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA” (ADI 2236136-17.2019.8.26.0000, rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 05/02/2020, vu).

No mesmo sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Jundiaí. Lei municipal n. 9.016, de 21 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, que “Veda corte de fornecimento de água por inadimplência, nos períodos que especifica”, no âmbito daquele Município. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos constantes da Lei Orgânica Municipal de Jundiaí. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, §2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. Inexistência de ofensa ao princípio do pacto federativo. Interesse local que autoriza o exercício da competência



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

legislativa pelo Município. Violação, no entanto, da reserva da Administração. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente". (ADI 2060270-92.2019.8.26.0000, rel. Des. Antônio Celso Aguilar Cortez, j. 26/06/2019, vu). (grifos nossos).

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 63/2023**, abaixo mencionado, de autoria do **Vereador Edson de Souza Moura**.

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.

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 63/2023, de autoria do **Vereador Edson de Souza Moura**, como adiante se vê:

Projeto de Lei Nº 63/2023

“Dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa, tarifa ou qualquer outra modalidade de contraprestação para a realização de desligamento, religação e restabelecimento dos serviços essenciais de saneamento básico de água e esgoto.”



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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 proibido à cobrança de taxa, tarifa ou qualquer modalidade de contraprestação para a realização de desligamento, religação e restabelecimento dos serviços essenciais de saneamento básico de água e de esgoto.

Parágrafo único. A Concessionária deverá informar ao consumidor sobre a gratuidade do serviço de religação, em suas respectivas faturas de cobrança e em seu sítio eletrônico.

Art. 2º. Em cada descumprimento desta Lei, a concessionária será multada em 3.000 (três mil) UFESPs, sem prejuízo das medidas previstas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Art. 3º. As despesas com a execução desta Lei correrão à conta das dotações consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Vereador Maurício Alves Braz, em 24 de julho de 2023.

Edson de Souza Moura

Edson Moura

Vereador – PL

É o necessário a relatar.

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;



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

- 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.

Esclarece-se, que o Inciso VIII do Art. 49 da Lei Orgânica desta Cidade, embora ainda não declarado inconstitucional, ofende



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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;

(...)

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



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

(...)

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; (grifamos).

Pois bem.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

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, e bem assim, do Prefeito Municipal, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposituras em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos estaduais ou municipais.

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).

Dessa maneira, em que pese a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador Edson de Souza Moura, 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



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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 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, é o que se extrai do julgamento, **SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**.

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.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Se não bastasse isso, especificamente, o presente Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar, 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 Itaquaquetuba.

Ainda, encontra-se em desacordo com diversas jurisprudências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de Tribunais de outros Estados, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já citadas.

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 10 laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquetuba, 21 de agosto de 2023.

ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO
Procurador Legislativo