



PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei n. 30/2022, de autoria do vereador Darnival Adnei Barela, que dispõe sobre a obrigatoriedade da execução dos serviços de rega nas estadas municipais (Pmt's) não pavimentadas da zona rural do município de Palmital, em decorrência da elevação dos níveis de poeira - Análise da legalidade e constitucionalidade - Iniciativa Parlamentar - Possibilidade - Competência Concorrente - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Tema 917 de Repercussão Geral.

I-RELATÓRIO

A presente consulta versa, em suma, acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei n. 30/2022, de autoria do vereador Darnival Adnei Barela, que tem como ementa *"Dispõe sobre a obrigatoriedade da execução dos serviços de rega nas estadas municipais (Pmt's) não pavimentadas da zona rural do município de Palmital, em decorrência da elevação dos níveis de poeira"*.

O Projeto de Lei nº 30/2022, foi protocolado na Secretaria da Câmara em 30/05/2022, sob nº 572/2022 A justificativa encontra-se a fl. 03.

Em 08/06/2022, foram enviadas fotocópias do Projeto, aos Presidentes das Comissões Permanentes de Finanças, Orçamento e Gestão Pública, e Justiça, Redação, Ética e Cidadania.

Os membros da Comissão de Justiça, Redação, Ética e Cidadania solicitou ao Presidente da Câmara, via requerimento, protocolado em 28/07/2022, sob nº 835/2022, a emissão de parecer jurídico, o qual foi deferido pelo Presidente em 01/08/2022 e recebido por este Procurador Jurídico em 02/08/2022.

É o breve relatório do necessário. Em seguida, passamos a opinar.

II-FUNDAMENTAÇÃO

No que diz respeito ao procedimento legislativo municipal, a deflagração de projetos de leis ordinárias e complementares cabe ao Prefeito, aos Vereadores, à Mesa, às Comissões da Câmara e aos cidadãos, este último mediante iniciativa popular.



CÂMARA MUNICIPAL DE
PALMITAL
ESTADO DE SÃO PAULO

De forma objetiva, a matéria tratada no Projeto de Lei, ora em análise, não trata de quaisquer das matérias, cuja iniciativa legislativa prevista na Lei Orgânica Municipal e Constituição Estadual estejam reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Senão, veja-se:

O Art. 66, da Lei Orgânica Municipal, dispõe taxativamente as matérias de iniciativas exclusivas do Chefe do Poder executivo:

"Art. 66. Compete privativamente ao Prefeito, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
- II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
- III - regime jurídico e provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;
- IV - organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração;
- V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal."

Por sua vez, dispõe taxativamente o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual (que se amolda ao artigo 61, § 1º, da Constituição Federal), que:

"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;
- 2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47,XIX,
- 3- organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4- servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5- militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6- criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos".

Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político, ademais, é de obrigatória observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144, da Constituição do Estado de São Paulo.



CÂMARA MUNICIPAL DE
PALMITAL
ESTADO DE SÃO PAULO

"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

Ainda, sobre o exercício de iniciativa para apresentação de projeto de lei por membro da Câmara Municipal, necessário analisar a proposição sob a perspectiva abordada no julgamento do STF ao RE nº 878.911/RJ, quando definiu, em regime de repercussão geral (Tese 917), que versa:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)." grifou-se

Desse modo, confrontando-se o presente Projeto de Lei, com o quanto disposto no Art. 66, da LOM e § 2º do Art. 24, da Constituição do Estado, verifica-se que a matéria tratada no projeto não ampliou a estrutura da Administração Pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, em rol taxativo, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Lei Orgânica Municipal e Constituição Estadual.

O Projeto de Lei n. 30/2022, impõe obrigação a particulares e versa apenas tema de interesse geral da população do Município de Palmital, a matéria tratada no projeto se insere naquelas de iniciativa comum, vale dizer, de competência legislativa tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo.

Em casos análogos a matéria tratada no projeto, ou seja, o projeto não está impondo obrigação à Prefeitura e sim aos particulares, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, julgou improcedentes várias Ações Diretas de Inconstitucionalidades, confirmam-se os seguintes Acórdãos disponibilizados no site do TJ/SP:

ADI. LM 4.208/2014 – ATIBAIA. "Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 4.208, de 7 de fevereiro de 2014, que obrigou a existência de pavimentação permeável em estacionamentos abertos de veículos, no âmbito do Município de Atibaia - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal que apenas tratou de tema de interesse geral da população local, pertinente ao uso e ocupação do solo urbano, inserido, portanto, na **competência legislativa comum**





CÂMARA MUNICIPAL DE
PALMITAL
ESTADO DE SÃO PAULO

dos poderes Legislativo e Executivo - Ato normativo impugnado, ademais, que não acarreta nova despesa aos cofres públicos e nem sequer implica em atribuição à Administração Municipal, **obrigando apenas aos particulares** - Precedente desta Corte - **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.**" (ADI 20554951020148260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Paulo Dimas Mascaretti – 30/07/2014 – Votação Unânime – Voto nº 19.420). grifou-se

ADI. LM 5.515/2014 - CATANDUVA. "Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 5.515, de 25 de fevereiro de 2014, do Município de Catanduva - Determinação de criação de área reservada a instalação de rampas ou plataformas para acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, nas arquibancadas e camarotes, nos eventos abertos com montagem temporária. 1 - A legislação que determina que os responsáveis por eventos realizados no município criem área reservada a instalação de rampas ou plataformas para acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, nas arquibancadas e camarotes, nos eventos abertos com montagem temporária, **não padece de qualquer inconstitucionalidade, uma vez que somente estabelece obrigação para particulares.** 2 - O dever de fiscalização do cumprimento de normas é conatural aos atos administrativos e não tem o efeito de autorizar presunção de geração de novas despesas ao Município. **Ação improcedente.**" (ADI 20662664720148260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Itamar Gaino – 30/07/2014 - Votação Unânime – Voto nº 31.280). grifou-se

ADI. LM 10.478/2013 – SOROCABA. "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 10.478, de 24 de junho de 2013, do Município de Sorocaba, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de rede de 'Sprinklers' de prevenção e combate a incêndios e dá outras providências". Alegação de usurpação de competência do Estado. Não ocorrência. Competência do Município para legislar sobre assunto de interesse local. **Alegação de violação do princípio da separação dos Poderes e da exclusividade de iniciativa do Prefeito. Não ocorrência.** Alegação de afronta ao princípio da razoabilidade no tocante ao seu artigo 5º. **Ação improcedente**, extinto o processo, sem resolução do mérito, quanto ao artigo 5º do diploma legal, alterado por lei superveniente ao ajuizamento." (ADI 20355755020148260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Antonio Carlos Villen – 06/08/2014 – Votação Unânime – Voto nº 999). grifou-se

Por fim, a simples imposição de dever de fiscalização do cumprimento da Lei, por parte do Poder Executivo é reflexo do exercício do poder de polícia, tendo em vista que cabe necessariamente ao Executivo fiscalizar o cumprimento das leis.



A propósito, na lição de Marçal Justen Filho¹ "*O poder de polícia administrativa é a competência administrativa de disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade*".

Ensina ainda que: "*A intervenção conformadora estatal deixou de ser apenas repressiva e passou a compreender imposições orientadas a promover ativamente condutas reputadas como desejáveis*".

Portanto, no que tange à iniciativa, a nosso ver, não há óbice ao prosseguimento do presente Projeto de Lei, posto que, como já visto, entendemos que a iniciativa é concorrente, pois impõe obrigação exclusivamente aos particulares, sem inovar nas atribuições da Administração local.

III-CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que não há óbice quanto a deflagração pelo Poder Legislativo em relação ao Projeto de Lei n. 30/2022, que dispõe sobre a obrigatoriedade da execução dos serviços de rega nas estadas municipais (Pmt's) não pavimentadas da zona rural do município de Palmital, em decorrência da elevação dos níveis de poeira, pois inexistente inconstitucionalidade, por vício material ou formal, a ser pronunciado. Tal possibilidade encontra-se também no Tema 917 de Repercussão Geral do STF.

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as Comissões Permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos nobres edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

Nesse sentido preleciona o autor João Jampaolo Junior, *in verbis*:

"[...] os pareceres das Comissões permanentes e das Assessorias não obrigam e nem vinculam o Plenário em suas deliberações, assim como a perícia técnica não obriga o Magistrado no momento do julgamento de determinado processo. Não raras as vezes, um processo poderá ser primoroso do ponto de vista técnico mais inoportuno politicamente, cabendo aos vereadores a deliberação

¹ Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, 2005, p. 385.





CÂMARA MUNICIPAL DE
PALMITAL
ESTADO DE SÃO PAULO

a respeito. [...] Os projetos tidos como inoportunos para dado momento podem receber os pareceres favoráveis dos órgãos técnicos e das Comissões permanentes, se estivessem dentro do âmbito da constitucionalidade, legalidade e interesse público. Contudo, não obstante os membros das Comissões permanentes tenham exarado parecer favorável naquela sede, quando da discussão e votação plenária, poderão expor o seu ponto de vista com relação a impertinência da matéria naquele momento, e exararem voto contrário. Não haverá nenhuma contradição já que o pronunciamento da Comissão é técnico e não vinculante. Noutro giro, a discussão e deliberação plenária é política e soberana². grifou-se

É o opinativo desta Procuradoria Jurídica. Submeto à elevada apreciação de Vossas Excelências.

Palmital, 10 de agosto de 2022.

MÁRCIO JUNIOR DE OLIVEIRA

Procurador Jurídico da Câmara Municipal
OAB/SP 307.366

RECEBIDO
10/08/2022

RECEBIDO
10/08/2022

RECEBIDO
10/08/2022

² in O Processo Legislativo Municipal, 2ª ed. Revisada, Editora Fórum, 2009, p.48/49.