



CÂMARA MUNICIPAL DE
PALMITAL
ESTADO DE SÃO PAULO
PARECER JURÍDICO

CIENTE

Francisco de Souza - Caninha
Presidente

Projeto de Lei n. 18/2019, que institui no Município a "Semana do Desarmamento Infantil" e dá outras providências - Análise sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei - Iniciativa Parlamentar - Não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, previstas na Lei Orgânica Municipal - LOM e na Constituição Estadual - Não violação do princípio da separação de poderes - Possibilidade.

I-RELATÓRIO

A presente consulta versa, em suma, acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei n. 18/2019, de autoria do Vereador Marcos Antonio Rett Sebrían, que institui no Município a "Semana do Desarmamento Infantil" e dá outras providências.

O Projeto de Lei sob nº 18/2019, foi protocolado na Secretaria da Câmara em 11/04/2019, sob nº 254/2019. A justificativa encontra-se à fl. 02.

Em 17/04/2019, foram enviadas fotocópias do Projeto, aos Presidentes das Comissões Permanentes de Finanças, Orçamento e Gestão Pública; de Educação, Cultura, Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade, e de Justiça, Redação, Ética e Cidadania.

A Relatora da Comissão de Justiça, Redação, Ética e Cidadania solicitou ao Presidente da Câmara, via requerimento, protocolado em 02/05/2019, sob nº 300/2019, solicitou a emissão de parecer jurídico, o qual foi deferido pelo Presidente em 02/05/2019 e recebido por este Procurador Jurídico em 03/05/2019.

É o breve relatório do necessário.

Em seguida, passamos a opinar.



CÂMARA MUNICIPAL DE **PALMITAL** ESTADO DE SÃO PAULO

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 mediante iniciativa popular.

De forma objetiva, a matéria tratada no Projeto de Lei, ora em análise, não trata de quaisquer das matérias cuja iniciativa legislativa previstas na Lei Orgânica Municipal e Constituição Estadual esteja reservada ao Chefe do Poder Executivo. Sob esse aspecto, a iniciativa legislativa é concorrente com a do Prefeito Municipal.

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.

[...]





CÂMARA MUNICIPAL DE **PALMITAL** ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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 Art. 144 da Constituição do Estado.

“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.”

Assim, confrontando-se o 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.

A propósito, ensina Hely Lopes Meirelles:

“[...] Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que



CÂMARA MUNICIPAL DE **PALMITAL**

ESTADO DE SÃO PAULO

cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.

[...]

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

[...]

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

[...]

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.”¹

¹ Hely Lopes Meirelles, in “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, 2014, págs. 633 e ss.



CÂMARA MUNICIPAL DE **PALMITAL** ESTADO DE SÃO PAULO

Em casos análogos a matéria tratada no Projeto de Lei, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, julgou improcedentes várias Ações Diretas de Inconstitucionalidades, considerando que a competência é concorrente, inclusive do Município de Palmital/SP, senão vejamos os Acórdão disponibilizado no site do TJ/SP:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.805, de 24 de julho de 2017, do Município de Palmital, que "institui a 'Semana da Família', no município de Palmital-SP e dá outras providências" Lei, de iniciativa parlamentar, que, no caput do art. 1º, **ao instituir aludida semana, não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e não viola o princípio da separação de poderes** INCONSTITUCIONALIDADE, porém, (a) do § 1º do art. 1º, quanto à expressão "Administração Municipal" e (b) dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 1º, em sua integralidade, ao invadir a esfera de gestão administrativa (art. 24, § 2º, da CE), ao impor atribuições ao Poder Executivo Inconstitucionalidade parcial, reconhecida" grifou-se

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.804 de 24 de julho de 2017, do Município de Palmital, que institui a "semana de conscientização da posse responsável de animais", no município e dá outras providências - – Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual - **Arts. 1º, caput, 2º e 3º, da norma guerreada, que não criam diretamente encargos para a administração pública, nem regulam diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público, e devem ser mantidos** - Ação procedente, em parte." grifou-se

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.920 de 24 de maio de 2016 do Município de Mirassol que "institui no Calendário Oficial do Município, a Semana Municipal do Lixo Zero e dá outras providências". **Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ação julgada improcedente.**" (ADI 21180838220168260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Márcio Bartoli – 07/12/2016 – Maioria de Votos – Voto nº 36796)." grifou-se



CÂMARA MUNICIPAL DE **PALMITAL** ESTADO DE SÃO PAULO

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.

III-CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que não há óbice quanto a deflagração pelo Poder Legislativo em relação ao Projeto de Lei n. 18/2019, que institui no Município de Palmital a "Semana do Desarmamento Infantil" e dá outras providências, pois inexistente inconstitucionalidade, por vício material ou formal, a ser pronunciado. Tal possibilidade encontra-se também no posicionamento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

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 Jampaulo 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 rara as vezes, um processo poderá ser primoroso do ponto de vista técnico mais inoportuno politicamente, cabendo aos vereadores a deliberação 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



CÂMARA MUNICIPAL DE
PALMITAL
ESTADO DE SÃO PAULO

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 soberana"². grifou-se

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

Palmital, 15 de maio de 2019.


MÁRCIO JUNIOR DE OLIVEIRA

Procurador Jurídico da Câmara Municipal
OAB/SP 307.366

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