



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Ano: 2020

Tema: **autorização ao prefeito**

Interessado: **Presidência da Câmara de Vereadores de Pracinha - SP**

Autor: **Vereador Sr. Evando Gomes Meira**

PARECER JURÍDICO

I. RELATÓRIO

Trata-se o expediente de solicitação de parecer jurídico sobre projeto de lei legislativo n° 002/2020 elaborado pelo vereador Sr. Evando Gomes Meira, objetivando legislar sobre autorização ao chefe do Executivo para que este forneça alimentação, cesta básica ou cartão alimentação aos alunos da rede pública de Pracinha - SP, obrigação de fazer, cf. Código Civil, art. 247.

É a sucinta narrativa do necessário. Passa-se à análise jurídica.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Compulsando a **Lei Orgânica de Pracinha**, nota-se as competências conferidas pela legislação à Câmara de Vereadores. Analisemos os dispositivos e suas matérias reservadas:

Art. 19 - Cabe à Câmara de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de interesse local, especialmente:

I - legislar sobre tributos municipais, isenções, anistias fiscais, remissão de dívidas e suspensão de cobrança da dívida ativa;

II - votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

III - votar, entre outras, as leis: Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano, Plano Diretor, Parcelamento do Solo Urbano ou de Expansão



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Urbana, Uso e Ocupação do Solo Urbano e de Expansão Urbana, Código de Obras e Códigos de Posturas;

IV - deliberar sobre a obtenção e a concessão de empréstimos e operações de créditos, bem como sobre a forma e os meios de pagamento;

V - autorizar subvenções;

VI - deliberar sobre a concessão e a permissão de serviços públicos, bem como sobre a concessão de obras públicas;

VII - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VIII - deliberar sobre a permissão e a concessão de uso e sobre a concessão de direito real de uso de bens imóveis municipais;

IX - regulamentar o depósito das disponibilidades financeiras do Município, observando o que estabelecer a Constituição Federal;

X - autorizar a alienação de bens imóveis, vedada a doação sem encargo;

XI - autorizar consórcios com outros Municípios e convênios com terceiros;

XII - dar e alterar a denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

XIII - estabelecer os critérios para a delimitação de perímetro urbano;

XIV - instituir e delimitar as zonas urbanas e de expansão urbana, observando, quando for o caso, a legislação federal.

XV - criar, transformar, extinguir ou estruturar empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquias e fundações públicas municipais;

XVI - transferir, temporariamente ou definitivamente, a sede do Governo Municipal;

XVII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Município em operações de crédito.

Nesse diapasão, determina o artigo 20 sobre as matérias de competência **EXCLUSIVA** do Poder Legislativo, ou seja, as leis que só podem ser deflagradas por iniciativa da Câmara de Vereadores. Confira-se:

Art. 20 - Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores, entre outras, as seguintes atribuições:

I - eleger sua Mesa Diretora, bem como destituí-la na forma regimental e constituir suas Comissões;

II - elaborar o Regimento Interno;

III - dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, conhecer de sua renúncia e afastá-los definitivamente do exercício do cargo;

IV - conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores;

V - organizar e executar os seus serviços administrativos e exercer a polícia administrativa interna;

VI - criar, transformar e extinguir cargos, funções e empregos públicos de seus serviços, fixar os respectivos vencimentos e nomear, exonerar e demitir seus servidores;



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

VII - fixar, até noventa dias antes das eleições municipais, a remuneração dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito, para a legislatura subsequente, admitida, sempre, a atualização monetária.

VIII - criar comissões especiais de inquérito sobre o fato determinado que se inclua na competência municipal, sempre que o requerer pelo menos um terço de seus membros;

IX - solicitar informações ao Prefeito sobre assuntos referentes à administração;

X - convocar os auxiliares diretos do Prefeito para prestar, pessoalmente, informações sobre matéria previamente determinada e de sua competência;

XI - outorgar, pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, títulos e honrarias previstos em lei a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado relevantes serviços ao Município;

XII - julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Prefeito e pela Mesa Diretora, em noventa dias após a apresentação do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, observando o seguinte:

a) o parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal;

b) as contas do Município ficarão, durante sessenta dias, anualmente, na Câmara Municipal, na Prefeitura e nas Associações de moradores que as requererem, para exame e apreciação, à disposição de qualquer pessoa física ou jurídica, que poderá questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei;

c) durante o período referido na alínea anterior, o Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito, respectivamente, designarão servidores habilitados para, em audiências públicas, prestarem esclarecimentos;

d) publicação, no órgão oficial, do parecer e da resolução que concluírem pela rejeição das contas e obrigatório encaminhamento ao Ministério Público;

XIII - proceder à tomada de contas do Prefeito, quando não apresentadas no prazo legal;

XIV - estabelecer normas de despesas estritamente necessárias com o transporte, hospedagem e alimentação individual e respectiva prestação de contas, quanto a verbas destinadas a Vereadores em missão de representação da Casa;

XV - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitarem do poder regulamentar;

XVI - mudar, temporariamente ou definitivamente, a sede da Câmara Municipal;

XVII - apreciar os atos de concessão de serviços públicos municipais;

XVIII - autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município quando o afastamento exceder a quinze dias.

Nessa seara, ao verificar o teor do projeto de lei legislativo n.º 002/2020, cuida-se de **impor compromissos que envolvem gastos ao Poder**



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Executivo, refletindo obrigação de fazer (CC, art. 247) imposta pela Câmara Municipal à prefeitura.

Vale lembrar alguns mandamentos contidos no **Regimento Interno da Câmara Municipal**, mais especificamente quanto às *funções* do Legislativo:

Art. 3º - A Câmara tem **funções legislativas**, exerce atribuições de fiscalização externa, financeira e orçamentária de controle e de assessoramento dos atos do Executivo e pratica atos de administração interna.

§ 1º - A **função legislativa** consiste em deliberar por meio de emendas à Lei Orgânica, leis, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções sobre todas as matérias de competência do município.

§ 2º - A **função de fiscalização**, compreendendo a contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Município e das entidades da Administração indireta, é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, compreendendo:

- a) apreciação das contas do exercício financeiro, apresentadas pelo Prefeito e pela Mesa da Câmara;
- b) acompanhamento das atividades financeiras do Município;
- c) julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (art. 71, II CF)

§ 3º - A **função de controle** é de caráter político-administrativo e se exerce sobre o Prefeito, Vice-prefeito, Secretários Municipais, Mesa do Legislativo e Vereadores mas não se exerce sobre os agentes administrativos, sujeitos à ação hierárquica.

§ 4º - A **função de assessoramento** consiste em SUGERIR medidas de interesse público ao Executivo, mediante indicações.

§ 5º - A **função administrativa** é restrita à sua organização interna, à regulamentação de seu funcionalismo e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares. (sem grifos no original)

Deste modo, verificando os artigos 19 e 20 da Lei Orgânica, bem como o artigo 3º do Regimento Interno, **não há** o permissivo para que a Câmara de Vereadores inicie processo legislativo impondo obrigações/encargos ao Poder Executivo, traduzindo-se a conduta em verdadeira afronta à **Separação dos Poderes** da República, conforme artigo 2º da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Ensinava a preciosa doutrina do professor ¹HELY LOPES MEIRELLES: "No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante".

Ademais, ocorre, *in casu*, vício na propositura, haja vista não ser a Câmara de Vereadores o órgão competente para iniciar o processo legislativo sobre o tema, configurando a **inconstitucionalidade formal subjetiva**, isto é, mácula quanto ao órgão competente para dar início ao projeto de lei.

Carta Magna define em seu artigo 30, *in verbis*: "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local". Ensina o professor ²PEDRO LENZA: "interesse local: art. 30, I o interesse local diz respeito às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade. Michel Temer observa que a expressão interesse local, doutrinariamente, assume o mesmo significado da expressão peculiar interesse, expressa na Constituição de 1967. E completa: "Peculiar interesse significa interesse predominante"; Suplementar: art. 30, II estabelece competir aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. 'No que couber' norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade".

¹ Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735

² *in* Direito constitucional esquematizado, 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 316



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Evidente que o objetivo do legislador constituinte foi o de conferir a tratativa desses assuntos à direção do Poder Executivo. Assim não fosse, teria expressamente elencado as atribuições do Legislativo para cuidar do tema. Assim, a Câmara Municipal tomar a iniciativa e legislar sobre tais assuntos, viola as regras de processo legislativo previstas constitucionalmente.

A propósito, confira-se o magistério de ³SAULO JOSÉ CASALI BAHIA: "Embora seja a Câmara de Vereadores órgão do município e legitimado para as ações envolvendo interesse próprio (como no caso de mandado de segurança contra ato do prefeito que pratique ação ou omissão lesiva contra si), a legitimidade para assuntos de interesse geral do município pertence apenas ao Executivo".

Desta maneira, clara a violação às regras previstas na Constituição Federal, Lei Orgânica e no Regimento Interno.

O teor da propositura elaborada pelo i. vereador reveste-se de uma "autorização". A respeito, ensina ⁴WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR: "As denominadas "leis autorizativas" (que não se confundem com autorizações legislativas) não têm respaldo constitucional. Elas consistem em leis de iniciativa parlamentar que contêm autorização (norma autorizativa) ou permissão (norma permissiva) do Poder Executivo para fazer algo que é de sua competência privativa ou de sua iniciativa legislativa reservada. Violam a separação de poderes, pois, pertence ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei, premissa que não é abalada por sua natureza autorizativa".

Nítido, portanto, que trata-se de assunto cuja a competência é reservada ao prefeito, que é o gestor municipal e conhecedor da situação financeira do município. Além disso, o Legislativo pretende incumbir compromissos que geram gastos ao Executivo, configurando uma invasão nas competências de um poder sobre o outro. E, mais, o próprio orçamento já elaborado pela prefeitura não contemplou tais gastos extras, o que poderia implicar violações ao limites previstos na LC n. 101/2000.

³ Tratado de Direito Municipal. Carlos Valder do Nascimento, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Gilmar Ferreira Mendes (Coord.).- Belo Horizonte : Fórum, 2018, p. 231

⁴ Op. cit. p. 178



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Caso se prossiga no feito, com a consequente aprovação do projeto em lei, é iminente o risco de o município sofrer uma ação direta de inconstitucionalidade, por afronta à iniciativa legislativa de administração pública reservada ao prefeito.

Não tratando especificamente sobre o mesmo tema objeto do Projeto de Lei Legislativo nº 002/2020, mas sim da mesma falha de iniciativa, o **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** já se manifestou quanto à ingerência de um poder sobre as competências do outro:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.062, de 02 de março de 2015, do município de Sorocaba, que "Dispõe sobre a gratuidade do acesso de pessoas portadoras de deficiências nas casas de shows e eventos culturais, esportivos e de entretenimento no âmbito do município de Sorocaba e dá outras providências". (...) Matéria de competência exclusiva do chefe do poder executivo - afronta aos artigos 5º, 47, II, XI e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual - ingerência nas atividades próprias de direção da cidade (...) Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. ACÇÃO PROCEDENTE (Direta de Inconstitucionalidade nº 2044346-12.2017.8.26.0000. Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo Réus: Prefeito do Município de Sorocaba e Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba Comarca: São Paulo Voto nº 30.342).

"ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.417, de 6-11-2019, do Município de Ribeirão Preto, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade de higienização e controle de pragas urbanas nos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte público coletivo no Município de Ribeirão Preto e dá outras providências'- Iniciativa parlamentar – Alegada violação ao princípio da separação de poderes, da reserva da Administração e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. (...) 2 Inconstitucionalidade material. Reserva da Administração. Violação ao princípio da separação entre os Poderes. Ocorrência. Os §§ 1º e 2º do art. 1º, art. 2º e parágrafo único e art. 5º e parágrafo único não se limitaram a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes sanitárias a serem adotadas quanto à higienização dos veículos utilizados no transporte



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

público coletivo municipal, pelo contrário, a Câmara Municipal elegeu como o Poder Público deve agir, ao detalhar a forma como será feita a higienização e a desinsetização. A lei determinou a prática de atos administrativos materiais, sem deixar margem de escolha para o administrador. Matéria atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade do prefeito. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 47, II, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2287499-43.2019.8.26.0000. Autor: Prefeito do Município de Ribeirão Preto. Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Comarca: São Paulo Voto nº 52.986OE)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.626, de 15 de outubro de 2019, do Município de Sertãozinho, que criou a obrigatoriedade da Administração Municipal de instalação de espículas anti-pombo em todas as construções públicas, inclusive com a previsão desta despesa nos orçamentos das obras - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA. Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar a instalação de espículas anti-pombo em todos os imóveis que compõem o patrimônio público - Matéria que não se confunde com postura municipal ou fundado em premissa técnica de ordem de saúde que aponte em descontrole dessa espécie de ave, além de não deixar espaço ao administrador de análise técnica-orçamentária sobre os bens públicos sob sua gestão - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual Ratificação da antecipação de tutela concedida (20/01/2020), porém, com efeitos 'ex tunc' Ação julgada procedente. (Autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2004441-92.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO).

A Lei nº 11.947/2009 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Veja que é uma lei que partiu da iniciativa do executivo federal, não invadindo a esfera de competência de outro órgão.

Deste modo, pelos argumentos lançados, entendimento doutrinário e jurisprudencial, flagrante o vício de iniciativa para a elaboração de obrigações ao Executivo, por iniciativa parlamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

III. CONCLUSÃO

Ex positis, após a análise jurídica ao **projeto de lei legislativo n° 002/2020**, observados os pontos constitucionais e legais, entendo que há **inconstitucionalidade formal**, pois elaborado em afronta aos diplomas já citados ao longo deste. Contudo, este parecer é meramente opinitivo, devendo o projeto seguir às Comissões existentes na Casa de Leis para que, dentro da temática conferida a cada órgão, apreciem o seu conteúdo e deliberem a respeito.

À consideração superior.

Pracinha (SP), 30 de julho de 2020

Luciano Cirilo Oliveira de Sá
Procurador do Legislativo