



009
8

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER N.º 76/2021 – LOPP.

REF.: PROJETO DE LEI Nº 69/2021

AUTORIA: Ver. Eliel Miranda.

ASSUNTO: Dispõe sobre a concessão de tratamento prioritário, nos processos administrativos em trâmite no município de Santa Bárbara d'Oeste às pessoas com deficiência e dá outras providências.

PARECER JURÍDICO

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, por meio do qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.
2. Cópia do aludido projeto e exposição de motivos às fls. 01/03.
3. **É o breve relatório. Opino.**
4. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: "§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários."
5. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o "caput", do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.



010
8

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

6. Leciona Alexandre de Moraes que,

"A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la"¹.

7. Dessa forma, o exercício do controle de constitucionalidade consiste em verificar a compatibilidade de uma lei ou de um ato normativo com a Carta Magna, verificando o atendimento de seus requisitos formais e materiais.

8. No direito brasileiro, em apertada síntese, a regra é o controle de constitucionalidade ser exercido de forma repressiva pelo Poder Judiciário após a elaboração da lei ou ato normativo, tanto de maneira abstrata quanto de maneira concreta.

9. A primeira é realizada pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Justiça dos Estados (via de ação), sem a existência de conflito de interesses, questionando-se abstratamente a validade da lei ou ato normativo, com efeito, em regra, *erga omnes* e *ex tunc*. A segunda de maneira difusa exercida por qualquer membro da magistratura no bojo de determinado processo judicial (lide), com efeito *inter partes* e *ex nunc* (via de exceção).

10. O Supremo Tribunal Federal exerce o controle de constitucionalidade concentrado de leis e atos normativos federais e estaduais tendo como parâmetro a Constituição da República. Por sua vez, os Tribunais de Justiça do Estados exercem o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais

¹ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 972.



011

g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

e municipais, observado como diretriz a Constituição do Estado, não havendo que falar em controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face das Leis Orgânicas Municipais.

11. Consoante dito acima, em regra o controle de constitucionalidade no Brasil é repressivo, todavia é admitido o controle preventivo por meio do veto apostado pelo Chefe do Poder Executivo em proposições legislativas e também por meio de atuação das Comissões de Justiça e Redação do Poder Legislativo, a fim de evitar o ingresso no sistema jurídico de leis inconstitucionais, sem olvidar que a rejeição de proposições inconstitucionais pelos plenários dos parlamentos também é uma forma de controle preventivo de constitucionalidade.

12. Nesse sentido, segundo dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, compete à Comissão de Justiça e Redação "**opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento**" (R.I, artigo 21, § 1º), exercendo, portanto, importante controle de constitucionalidade preventivo de proposições apresentadas, não me parecendo como boa prática, respeitosamente, a análise dos projetos de lei com base em critérios exclusivamente de conveniência e oportunidade política.

13. Sobre a proposição em análise, nota-se que se trata de lei de iniciativa parlamentar que pretende dispor sobre a concessão de tratamento prioritário às pessoas com deficiência nos processos administrativos no município de Santa Bárbara d'Oeste.

14. A meu ver os artigos 1º e 2º da proposição são constitucionais, na medida em que não se vislumbra ofensa do princípio da separação de poderes e inclusive não esbarra em nenhuma das hipóteses de reserva legislativa de exclusividade do Chefe do Poder Executivo (CR/88, art. 61, § 1º c/c art. 11, p. único

² CR/88; 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



012

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

da ADCT³, já que o teor do projeto de lei apresenta generalidade e abstração ao pretender instituir garantia adicional às pessoas portadoras de deficiência, o que, aliás, compete ao município, em competência definida como comum desse ente e da União, dos Estados e do Distrito Federal (CR/88, art. 23, II⁴).

15. Ainda que a propositura tenha potencial para criar despesas para a administração municipal para implementar a regra de tratamento prioritário, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, *"não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos"* (Tema 917).

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

³ ADCT, Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

⁴ CR/88; Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;



018

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

16. Já o artigo 3º não destina a mesma sorte, havendo violação dos artigos 5º⁵, 47, incisos II, XIV⁶ e 144⁷, da Constituição do Estado de São Paulo, posto não ser admitido que por meio de lei de iniciativa parlamentar obrigar o Poder Executivo a regulamentar leis dentro de certo prazo.

17. Tanto é que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim já se manifestou. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 8.172, de 22 de abril de 2019, de autoria parlamentar, ao dispor sobre "... a obrigatoriedade de manutenção de brigada profissional, composta por bombeiros civis, nos locais que especifica, e dá outras providências" (fls. 16/18). Estabelecimentos e locais privados. Ausência de vício. Competência concorrente. Inocorrência de afronta ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. Estabelecimentos e locais públicos. Vício de iniciativa. Ocorrência. Imposição da obrigação sobre estabelecimentos e locais públicos. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e à separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Precedentes. Prazo regulamentar. Acompanho o I. Relator quanto ao ponto. **Inadmissível a fixação pelo Legislativo de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV e 144 da Constituição Bandeirante.** Ação parcialmente procedente, em maior parte, sem redução de texto. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167519-68.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/03/2021; Data de Registro: 17/03/2021)

⁵ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶ Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:
(...)
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
(...)
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

⁷ 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.



014
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.034, DE 24 DE ABRIL DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE MEIA-ENTRADA EM LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA, ESPORTE E LAZER PARA DOADORES DE SANGUE FIDELIZADOS, NO MUNICÍPIO DE MAUÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR - NÃO OCORRÊNCIA - **MATÉRIA QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA/ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO, OU DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO C. STF - NORMA, ADEMAIS, QUE NÃO DESBORDA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADA AO ENTE MUNICIPAL - INTELIGÊNCIA DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 24, INCISOS I E IX, BEM COMO 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA** - PRECEDENTES - MÁCULA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES QUE SE MOSTRA EVIDENTE, PORÉM, QUANTO AO ARTIGO 4º DA LEI IMPUGNADA - **INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA - OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 144 DA CARTA ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA APENAS QUANTO AO PONTO** - PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE EM PARTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033716-86.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/09/2020; Data de Registro: 20/09/2020) (nossos grifos)

18. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar constitucionalidade dos artigos 1º e 2º e pela inconstitucionalidade formal do artigo 3º por malferir o princípio da separação de poderes conforme previsto nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 12 de maio de 2021.

LUIZ OTÁVIO PEREIRA PAULA
Procurador da Câmara
OAB/SP 342.507