



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

Parecer jurídico nº 057 /2017 – RFCL

PROCESSO: 2775/2017  
INTERESSADO: Colenda Comissão  
Permanente de Justiça e Redação – CPJR.  
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 18/2017.

**1- Relatório.**

O Presidente desta casa de leis, atendendo solicitação da relatoria da Comissão Permanente de Justiça e Redação, encaminhou para análise o Projeto de Lei nº 18/2017, proposto pelo Vereador Alex Backer, que dispõe sobre a criação do programa de orientação e prevenção de acidentes domésticos com crianças no âmbito do Município de Santa Bárbara d'Oeste e dá outras providências.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

**2- Das atribuições da Comissão de Justiça e Redação e do controle de constitucionalidade.**

Adentrando na análise do projeto, não é demais lembrar que a atividade da CPJR é de verificar:

- a) a constitucionalidade: compatibilidade com regras e princípios da Constituição Federa e Estadual;
- b) a legalidade: compatibilidade com as regras legais;
- c) a juridicidade: compatibilidade com o Direito como um todo (ordenamento jurídico);
- d) compatibilidade com regras regimentais;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

e) compatibilidade com regras da boa técnica legislativa redacional.

O controle de constitucionalidade das leis tem sua razão de existir no princípio da supremacia da Constituição Federal, que JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>1</sup> assim explica: *O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição.* Desta feita, essa fiscalização a respeito da constitucionalidade pode ser definida como o conjunto de órgãos e princípios que servem para assegurar a supremacia formal da constituição.

Com isto, conclui-se que devem ser consideradas inconstitucionais as "situações jurídicas" existentes, quer em projetos de normas, quer em normas prontas e acabadas, que conflitem com os princípios e regras da Constituição Federal.

Como o texto constitucional sempre prevê regras de conteúdo (materiais) e procedimentos (formais), eventuais inconstitucionalidades podem ser, em consequência, também materiais ou formais.

São inconstitucionalidades materiais, no ensinamento do professor de Direito Constitucional JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO<sup>2</sup>, da Faculdade de Direito de Coimbra, aquelas que contenham vícios de conteúdo do ato normativo, sendo que *viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas.*

Ou seja, isto ocorre quando a inconstitucionalidade decorrer de *uma contradição entre o conteúdo da lei e o da Lei Fundamental*, na lição de REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI<sup>3</sup>.

Já, as inconstitucionalidades formais são aquelas que decorrem da não observância do processo determinado para a elaboração normativa, o que, no dizer

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46.

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra: Almedina, 2ª ed., 1980, p. 448

<sup>3</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais*, São Paulo: RT, 2003, p. 25



do citado mestre português<sup>4</sup>, atinge o ato normativo enquanto tal, independente de seu conteúdo, e tendo em conta o processo seguido para sua exteriorização (grifei).

### 3- Do projeto de lei objeto de estudo.

Feitas essas breves considerações, passa-se à análise do projeto de lei encaminhado para parecer.

Não se pode afirmar que o presente projeto de lei possua inconstitucionalidade formal (orgânica) com relação ao ente, uma vez que a Constituição da República outorga aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I).

Outrossim, não se verifica a ocorrência de inconstitucionalidade material, pois seu conteúdo não contraria as regras e princípios contidos na Constituição da República ou do Estado de São Paulo.

Contudo, o projeto de lei possui vício de iniciativa, pois seu proponente adentra competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, não observando o princípio da separação de poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal e artigos 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

O projeto de lei sob exame dispõe, em síntese, sobre a criação de um programa educacional para conscientizar mães e crianças usuárias dos serviços de atendimento municipais sobre a importância de cuidados para a prevenção de acidentes domésticos.

Assim, esse projeto de lei cria diversas providências a serem implementadas pelo Poder Executivo Municipal, notadamente pela secretaria municipal de educação e saúde.

<sup>4</sup> Loc. cit.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

017  
9

Como se sabe, é competência reservada do Prefeito Municipal dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da Administração Municipal, prevista no artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal.

Em se tratando de matéria relativa ao funcionamento da Administração Municipal, a competência para legislar sobre tais assuntos é privativa do Chefe do Executivo.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em "Do Processo Legislativo", ed. Saraiva, pp. 111/112).

E o processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado prevê que, são leis de iniciativa do Poder Executivo, as que dizem respeito à matéria relativa à gestão administrativa. Isso porque, sendo matérias afetas ao funcionamento da Administração Municipal, é importante que a ele se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho

o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (ob. cit., p. 204).

Desatendida essa exclusividade, como no caso em exame, fica **patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa**. Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se

a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

que o Legislativo as exerça (em "Direito Municipal Brasileiro", 7ª ed., 1990, págs. 544/545).

Esse modelo constitucional é de observância obrigatória pelos municípios, por força do disposto no art. 144, da Constituição Estadual.

Por fim, a lei mencionada violou o art. 25 da Constituição do Estado, na medida em que implantar e gerenciar o referido programa na rede mundial de computadores gerará despesas para a Administração Municipal, não obstante não tenham sido indicados os recursos disponíveis para o cumprimento das competências a ele atribuídas.

Assim sendo, é nítida a violação dos arts. 5º, 25 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Não é outro o entendimento da Subprocuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, responsável pela emissão de pareceres nas Ações Diretas de Inconstitucionalidades intentadas juntamente ao Tribunal de Justiça Estadual, conforme demonstram os seguintes enxertos:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, da Lei nº 4.408/10, do mesmo Município, que "cria a campanha de educação postural nas escolas da rede pública de ensino do Município de Suzano". Projeto de autoria de Vereador. Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, eis que institui programa e gera ônus à Administração. Violação do princípio da separação dos poderes. Criação de despesa, sem indicação da receita. Ofensa aos artigos 5º; 25; 47, II e XIV; 144 e 176, I, da CE. Parecer pela procedência da ação. (Autos nº 0057171-32.2011.8.26.0000).

Ementa: 1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que cria obrigação para o Poder Público Municipal (inclusão do estudo de temas transversais no currículo da rede municipal de ensino). Lei de iniciativa parlamentar. 2) Violação do princípio da separação de poderes (art. 5º, 37, 47 II e XIV, e 144 da Constituição Estadual). 3) Inconstitucionalidade reconhecida. (Processo nº 160.036-0/2-00).

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade, movida pelo Prefeito Municipal, em face da Lei nº 4.312, de 27 de agosto de 2009, do Município de Suzano. Lei de iniciativa de Vereador, pela qual "Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desenvolver campanhas de conscientização nas pistas de caminhada em parques, centros esportivos, próprios municipais esportivos, quadras das escolas da rede pública". Imposição de obrigações ao Poder Executivo e normatização do serviço público. Temas que



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

demandam estudos técnicos e a avaliação de conveniência e oportunidade a cargo do Prefeito. Natureza "autorizativa" da lei que é irrelevante para o deslinde da questão. Violação do princípio da separação dos poderes reconhecida. Parecer pela declaração da inconstitucionalidade. (Autos nº 994.09.231228-7).

Tal posicionamento é sufragado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de acordo com o julgamento que se traz à colação:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº. 6.509/06 do Município de Franca, dispondo sobre a criação do Programa 'Férias Ativas', a ser desenvolvido no período de recesso escolar e de férias nas escolas municipais. Norma de iniciativa parlamentar. Matéria relativa à organização administrativa e execução de serviços públicos. Atribuição exclusiva do Prefeito. Juízo de oportunidade e conveniência. Despesas não previstas. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Ação julgada procedente. (ADI nº 152.965-0/8-00. Relator Desembargador Penteado Navarro, julgada em 5 de março de 2008).

Denota-se que as matérias são semelhantes a do projeto de lei ora sob análise, imposição de obrigações às secretarias e criação de novas despesas, sendo que o TJ/SP julgou as leis inconstitucionais.

Também, nunca é demais reiterar que a iniciativa privativa não admite presunção ou interpretação ampliativa, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade ADI-MC 724/RS, ajuizada pelo Governador do Rio Grande do Sul, cujo Relator foi o Ministro CELSO DE MELLO, que, em 07.05.1992, assim julgou:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

020  
9

– por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (grifei)

E, por outro lado, o projeto de lei inconstitucional por vício de iniciativa não pode ser convalidado pelo detentor da competência privativa, conforme explica ALEXANDRE DE MORAES<sup>5</sup>:

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação nº 890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação (...) (grifei).

Ou seja, da mesma forma que o vício de iniciativa em lei federal não pode ser saneado por sanção do Presidente da República, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o presente projeto de lei não poderá ser convalidado por eventual sanção do Prefeito Municipal.

Esta intervenção inconstitucional dos parlamentares em assuntos da alçada do Poder Executivo, quando do manejo da função legiferante, é bem explicada por HELY LOPES MEIRELLES<sup>6</sup>:

(...) de um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 18/2017 está maculado de inconstitucionalidade formal, consistente em vício de iniciativa legislativa, desrespeitando o artigo 2º da Constituição Federal; artigos 5º e 144 todos da

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 3ª ed., p. 448.  
<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: 3ª ed, p. 440.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

021

8

Constituição do Estado de São Paulo; além de ilegalidade por descumprimento do artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, sugerindo-se à Colenda Comissão Permanente de Redação e Justiça assim contemplar em seu respeitável parecer.

Santa Bárbara d'Oeste, 6 de março de 2017

  
**RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE**  
Procurador Adjunto