PARECER JURÍDICO Nº 47/2023

PROJETO DE LEI Nº 48/2023

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 48/2023 de iniciativa do nobre Vereador Marcelo Tuani, que *"DÁ NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 1º DA LEI Nº 5.799, DE 13 DE AGOSTO DE 2021, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a presente Propositura está alterando a disposição contida no artigo 1º da Lei nº 5.799, de 13 de agosto de 2021, para justificar e especificar melhor em Lei, o tema a que se refere o projeto "Quebrando o Silêncio".

3. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

5. Por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

6. Por interesse local entende-se: ***"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

[1] José Nilo de Castro. Direito Municipal Positivo, 4 ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

7. Já por competência suplementar compreende-se como sendo a ***"autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local"***[2]***.***

8. A instituição de evento no Calendário Oficial, por Lei Municipal, não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os Municípios, mesmo considerando-se a existência de Lei Federal a dispor sobre esse tema, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (art. 22, I a XXIX, CF) nada há nesse sentido, ou seja, prevalece a autonomia municipal.

9. A Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a fixação de evento no Calendário Oficial, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo.

10. Ademais, a Suprema Corte, no julgamento da Repercussão Geral **(Tema nº 917)** atrelada ao RE nº 878.911, firmou entendimento **"no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)"**.

11. Assim, a matéria em questão, não é de competência reservada ao Executivo. Com a devida vênia, não é possível recusar à Câmara de Vereadores o direito de legislar sobre assunto de interesse local, pois entendimento em sentido contrário esvaziaria o poder de legislar inerente a atuação parlamentar.

12. Conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles[3]:

"Lei 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

[2] Alexandre de Moraes. Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743.
[3] Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., p. 607.

matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a 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; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental".

13. Pelo exposto, a matéria de que trata a Propositura em comento é de iniciativa concorrente por não estar inserida no rol de competências exclusivas/privativas previstas no § 1º do artigo 61 da CF/88, bem como nos artigos 40 e 58 da Lei Orgânica Municipal de Porto Feliz.

14. Noutra banda, para definir a questão referente à constitucionalidade ou inconstitucionalidade de normas dessa natureza, importa distinguir se o Projeto de Lei impôs obrigações ao Executivo (interferindo na gestão administrativa) ou se simplesmente instituiu um evento como oficial.

15. Quando apenas institui data comemorativa ou evento no calendário oficial municipal (sem criar obrigações), a melhor interpretação, respeitados os entendimentos contrários, é o de que não existe vício formal, porque, nessa matéria, a Constituição Federal e a Constituição Estadual não estabelecem reserva de iniciativa, como alhures mencionado.

16. Importante frisar, que o Projeto de Lei em questão, não criou, nem aumentou a despesa pública, pois nele não há nenhuma previsão nesse sentido, e, ademais, não obrigou o Poder Público à pratica de qualquer ato no período instituído para a realização do evento.

17. Não se nota em sua redação nenhum programa de governo ou ônus imposto ao Poder Executivo, visto que somente institui e inclui o "Dia Municipal da Campanha Quebrando o Silêncio" no calendário oficial, não extrapolando qualquer limite do Poder Legislativo.

18. Outro não é o entendimento dos nossos Tribunais, *in verbis*:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.291, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André, que **"institui no calendário oficial do município a celebração da campanha 'Julho Verde' e dá outras providências"**. **Lei que, ao instituir aludida data comemorativa, não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não viola o princípio da separação de poderes (ao instituir a data comemorativa)**, mas invade a esfera da gestão administrativa, ao impor atribuições ao Poder Executivo, em seu art. 2º, incisos I e II – Artigo 2º, incisos I e II da Lei 10.291/2020 que impõe ao Poder Executivo a realização, "durante o mês de julho de cada ano", "nas escolas públicas do Município", de "atividades e debates que terão como objetivo: I conscientizar as crianças das necessidades de cuidados precoces e dos bons hábitos para evitar o câncer; II promover diagnósticos e identificar dentre os alunos possíveis casos clínicos" – Dispositivos que criam e disciplinam obrigações e tarefas para os órgãos do Poder Executivo, atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento – Ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – Inconstitucionalidade configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício

em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada parcialmente procedente." (Órgão Especial, TJSP, ADI nº 2216625-96.2020.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 29/09/2021)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Suzano – Lei Municipal nº 4.893, de 15 de Maio de 2015, de iniciativa parlamentar, que **"Dispõe sobre a instituição no calendário oficial do Município de Suzano, o dia do EAD – Ensino à Distância, a ser comemorado anualmente, no dia 27 de Novembro, e dá outras providências" – Lei de iniciativa parlamentar – Mera criação de data comemorativa – não configurada violação ao Princípio da Separação dos Poderes – Vício de Iniciativa – Inocorrência** – Não caracterizada usurpação de competência – Gestão Administrativa preservada – Fonte de custeio – Aumento e/ou criação de despesas – Inocorrência – Art. 25, CE – Não constatada inconstitucionalidade invocada. Ação Improcedente." (Órgão Especial, TJSP, ADI nº 2247509-50.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 05/04/2017)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – **Lei que institui como evento cultural oficial do Município de Suzano o Dia da Bíblia. Ato normativo que cuida de matéria de interesse local – Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do Projeto de Lei por Vereador.** Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente." (Órgão Especial, TJSP, ADI nº 0140772-62.2013.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 23/10/2013)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.591, de 30 de agosto de 2012, do Município de Suzano. **Norma que institui o "Dia do Diretor de Escola" no Município e dá outras providências. Ato normativo que cuida de matéria de interesse local. Mera criação de data comemorativa.**

> **Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador.** Norma editada que não estabelece medidas relacionadas a organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente". (Órgão Especial, TJSP, ADI nº 0250357-83.2012.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. 08/05/2013)

19. No mais, pertinente registrarmos, que a genérica previsão ou a falta de especificação de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada (art. 25 CE).

20. Para tanto, trazemos à baila a decisão do Pretório Excelso (RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014): ***"a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro".***

21. Desta feita, sem adentrarmos no mérito da Proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, jurisprudênciais e doutrinárias apresentadas, concluímos que o Projeto de Lei é constitucional e legal.

III – CONCLUSÃO

22. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 48/2023 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

23. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, o que não vincula, por si só, a manifestação das Comissões Permanentes e a convicção dos membros desta Edilidade, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não, assegurada a soberania do Plenário.

24. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da Propositura pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 48/2023 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e §1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e §1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[4], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 03 de agosto de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[4] Este Parecer contém 07 (sete) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.