DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA/SP

PARECER JURÍDICO N.º 008/2022

Questionamento:
O VETO apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP atinente as disposições aprovadas do PL n.º 015/2022 – CM se coaduna com o as decisões do STF e do Órgão Especial do TJSP?

.....

Trata-se de expediente encaminhado pelo Vereador NILTON CEZAR ANTÔNIO, na qual indagada se o VETO apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP atinente as disposições aprovadas do PL n.º 015/2022 – CM se coaduna com o as decisões do STF e do Órgão Especial do TJSP.

PROLEGÔMENOS:

Pois bem, antes de ser analisada a indagação apresentada, mostra-se pertinente trazer à tona quais os fundamentos o Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP suscitou para ensejar o VETO às disposições aprovadas do PL n.º 015/2012 – CM, de autoria de membro dessa r. Casa de Leis, na qual *"dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança em áreas específicas do município de Gália/SP, e dá outras providências"*.

A priori o Exmo. Sr. Prefeito Municipal diz que o PL n.º 015/2022 – CM não pode vingar, uma vez que padece de **VÍCIO FORMAL SUBJETIVO**, haja vista que em seu entendimento é "[...] ***porque a matéria combatida refere-se a administração municipal, inserindo-se na exclusiva competência do alcaide, a quem cabe a atividade básica de planejar e organizar o serviço público municipal, consoante se extrai do princípio constitucional da separação dos Poderes*** [...]"; em suma, "***o veto do PL em questão se faz necessária para evitar invasão de competência do Executivo Municipal, em outras palavras: apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer a regulamentação desta matéria específica, sob pena de violação ao art. 64, VII, da Lei Orgânica Municipal – LOM***".

Mais adiante o Chefe do Poder Executivo local cita ainda no **VETO** em questão que a propositora em foco não apontou a fonte de custeio para a sua execução, sendo que "[...] ***o PL não aponta os recursos destinados a suportar as despesas referentes à sua execução. Configurando, pois, o maltrato ao artigo 25, cabeça, da Constituição do Estado de São Paulo*** [...]".

1 – DA AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL SUBJETIVO (VÍCIO DE INICIATIVA):

Repetindo o que já fora explanado, diz o r. Chefe do Poder Executivo local que há **VÍCIO DE INICIATIVA** quanto ao PL n.º 015/2022 – CM, pois, "[...] ***o veto do PL em questão se faz necessária para evitar invasão de competência do Executivo Municipal, em outras palavras: apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer a regulamentação desta matéria específica, sob pena de violação ao art. 64, VII, da Lei Orgânica Municipal – LOM***" [...]"

Pois bem, de acordo com o **art. 61, § 1.º, II, da Constituição Federal**, cabe **PRIVATIVAMENTE** ao Presidente da República a iniciativa de processo legislativo atinentes, dentro outros, a **estrutura administrativa ou da atribuição de seus órgãos, bem como do regime jurídico de servidores públicos**; v.:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
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 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:** [...] **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;**

Nesse sentido dispõe o **art. 24, § 2.º, da Constituição do Estado de São Paulo** que compete **PRIVATIVAMENTE** ao **Governador do Estado**, a iniciativa de leis que disponha sobre a **criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração, além de criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, e servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**; v.:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
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. **[...]** **§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 artigo 47, XIX; (NR)** **[...]** **4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)** **[...]**

Oras, no caso em tela o **PL n.º 015/2022 – CM**, de autoria de membro dessa r. Casa de Leis, versa sobre **a instalação de câmeras de monitoramento de segurança em áreas específicas do município de Gália/SP, e dá outras providências**, ou seja, tal matéria não se encontra elencada no **art. 61, § 1.º, II, da Constituição Federal**, e, tampouco no **art. 24, § 2.º, da Constituição do Estado de São Paulo.**

Nessa esteira a dúvida que paira é a seguinte – ***CABE APENAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROPOR PROJETO DE LEI COM O TEOR DA MATÉRIA, OBJETO DO PL N.º 015/2022 – CM?*** **Definitivamente NÃO**.

O posicionamento adotado pela assessoria do Chefe do Poder Executivo do Município de Gália/SP é nitidamente retrógrado e há muito se encontra

superado; isso ocorre porque se encontra solidificado junto ao Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** o entendimento 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)***" **(ARE 878911 RG / RJ – Rio de Janeiro – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo – Rel. Min. GILMAR MENDES – Tribunal Pleno – DJ 29.09.2016 – DP 11.10.2016).**

Assim, a tese adotada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP no sentido de que a propositura do **PL n.º 015/2022 – CM**, de autoria de membro desse Parlamento Municipal, padece de **VÍCIO DE INICIATIVA**, colide frontalmente tanto com o que restou decidido pelo Egrégio **STF** nos autos do **ARE 878911 RG / RJ**, além do contido no **art. 61 da Constituição Federal** e **art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo**.

Além do mais, ao contrário do que afirma o Chefe do Poder Executivo local e de acordo com o que restou decidido pelo **Órgão Especial do TJSP** nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo nº 2228006-38.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, e réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DASERRA**, "[...] ***no processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que devem ser interpretados restritivamente (art. 24, § 2º)***".

Assim, inversamente do que argüiu o Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP, **NO PROCESSO LEGISLATIVO, A REGRA É A INICIATIVA DA LEI PELO PODER LEGISLATIVO; EXCEÇÃO É A ATRIBUIÇÃO DE RESERVA DE CERTAS MATÉRIAS A OUTRO PODER**, logo **A INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO É EXCEÇÃO E SÓ SE CONFIGURA NOS EXPRESSOS CASOS PREVISTOS NA CARTA ESTADUAL E QUE DEVEM SER INTERPRETADOS RESTRITIVAMENTE (ART. 24, § 2º)", o que não inclui, na espécie, a matéria atinente no PL n.º 015/2022 – CM**.

2 – DA AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO:

Continuando... outro ponto que o Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP suscita para justificar/fundamentar o **VETO** das disposições aprovadas do **PL n.º 015/2022 – CM**, diz respeito à suposta ausência de indicação da origem dos recursos necessários ao custeio das despesas que se objetiva criar; disse o r. Chefe do Poder Executivo que, "[...] ***o PL não aponta os recursos destinados a suportar as despesas referentes à sua execução. Configurando, pois, o maltrato ao artigo 25, cabeça, da Constituição do Estado de São Paulo*** [...]"..

Exmo. Presidente, o desmonte dos argumentos suscitados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Gália/SP nesse ponto, qual seja, ausência de indicação da origem dos recursos necessários ao custeio das despesas que se objetiva criar, não necessita melhores consideração, já que recentemente o r. **Órgão Especial do TJSP**, ao julgar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2268886-04.2021.8.26.0000,** na qual tem como parte autora o r. **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ/SP**, e cujo teor questionava a **CONSTITUCIONALIDADE** da **Lei Municipal n.º 10.408/2021**, esta proposta por **Vereador** da **CÂMARA MUNICIPAL** daquela cidade, restou decidido por unanimidade de votos que, "[...] ***tampouco justifica o pretendido reconhecimento de inconstitucionalidade da aludida lei o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa, sem a indicação específica da respectiva fonte de custeio, estaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo, de vez que a jurisprudência do Excelso Pretório já assentou a tese de que 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" (STF, ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007)***".

Somente por amor ao argumento trago à tona a recente decisão proferida pelo r. **Órgão Especial do TJSP** no mês de agosto p.p., onde restou consignado no v. acórdão proferido na **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2126490-67.2022.8.26.0000**, de relatoria do Douto Desembargador **EVARISTO DOS SANTOS**, cujo autor é o **PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**, que **leis que criam novas despesas e não mencionem a fonte de custeio, ou quando mencionam de forma genérica, NÃO devem ser DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS, pois o que poder resultar apenas é a sua inexigibilidade para o mesmo exercício**; *in verbis*:

> ***1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade do Prefeito Municipal de Ribeirão Preto tendo por objeto a Lei Municipal nº***

14.690, de 16 de maio de 2022 (fls. 39/40) dispondo "... sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Ribeirão Preto".
Sustentou, em resumo, ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, "a", todos da Constituição Estadual. Instituída política pública em matéria de educação, com definição de dever de regulamentar à Administração Municipal (art. 3º). Há vício de iniciativa. Violado princípio da separação dos poderes, pois as atividades descritas na lei competem ao Prefeito, conforme arts. 39 e 71 da Lei Orgânica Municipal. Daí a liminar e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/22).
[...]
c) Quanto à fonte de custeio.
Leis criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício.
Nesse sentido consolidou-se a jurisprudência deste Eg. Órgão Especial (v.g. ADIn nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000 v.u. j. de 13.02.19 Rel. Des. CRISTINAZUCCHI; ADIn nº 2.001.373-71.2019.8.26.0000 v.u. j. de 22.05.19 Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA), inclusive em precedentes de minha Relatoria (ADIn nº 2.186.030-85.2018.8.26.0000 v.u. j. de 28.11.18; ADIn nº 2.197.259-42.2018.8.26.0000 v.u. j. de 05.12.18; ADIn nº 2262824-50.2018.8.26.0000 v.u. j. de 24.04.19, de que fui Relator).
À luz dessas ponderações, entendo não evidenciada inconstitucionalidade formal ou material por afronta aos art. 5º, art. 22, art. 47, II, XI, e XIV, art. 111, art. 144, todos da Constituição Estadual.
Em suma, julgo improcedente a ação.

Em suma, ainda que o Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP relute aceitar, fato é que impera junto ao Poder Judiciário o entendimento de que **A AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO EM LEI DE PROPOSITURA APRESENTADA POR PARLAMENTAR, NÃO ACARRETA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PODENDO RESULTAR APENAS EM SUA INEXIBILIDADE NO MESMO EXERCÍCIO**.

3 – DA INCONSTITUCIONALIDADE AFERIDA:

Que ao ser esmiuçado toda a argumentação trazida pelo Exmo. Prefeito do Município de Gália/SP no tocante ao **VETO** das disposições aprovadas do

PL n.º 015/2022 – CM, observo que em um ponto específico o nobre burgomestre dessa urbe detém razão, eis que parte do texto inserto do PL em foco padece de **INCONSTITUCIONALIDADE**.

Isso se dá porque o **PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL** somente pode editar normas de **CARÁTER GERAL E ABSTRATO**, ou como diria o saudoso Prof.º Hely Lopes Meirelles, "***a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a 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 Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante***"; e vai além, haja vista que, "***todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário***".[1]

Com isso, não caberia e não cabe inserir no **PL n.º 015/2022 – CM** os lugares específicos nas quais as câmeras de monitoramento deveriam ser afixadas, ou seja, as alíneas "*a*" a "*e*" do **art. 1.º** do PL em foco são **INCONSTITUCIONAIS**; nesse aspecto, muito embora a proposição em análise não padeça de **VÍCIO DE INICIATIVA** conforme explicitado no "Item – 1", não cabe o membro do Poder Legislativo definir os locais os quais deveriam e/ou deverão ser afixadas as câmeras de monitoramento, sendo que tal medida é matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, que por sua vez cabe regulamentar a norma (Lei) mediante a edição de **Decreto.**

3 – CONCLUSÃO:

Resposta ao questionamento:

O VETO apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP fundamenta-se em posicionamentos retrógrados e há muito superados, tanto pelo Pretório Excelso como pelo Órgão Especial do TJSP, motivo pela qual é perfeitamente cabível e viável o teor da

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.

matéria aprovada por esta r. Casa de Leis atinente ao Projeto de Lei n.º 015/2022 – CM, de autoria de membro desse Parlamento Municipal.

No entanto, as alíneas "a" a "e" do art. 1.º do PL n.º 015/2022 – CM se mostram <u>INCONSTITUCIONAIS</u>, uma vez que não cabe o membro do Poder Legislativo definir os locais (em concreto) os quais deveriam e/ou deverão ser afixadas as câmeras de monitoramento, sendo que tal medida é matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, que por sua vez cabe regulamentar a norma (Lei) mediante a edição de Decreto.

Esse é meu parecer que submeto à análise de V. Excia. s.m.j.

Câmara Municipal de Gália/SP, em 30 de setembro de 2022.

João Sardi Júnior
OAB/SP 186.742
Diretor Jurídico da CMG/SP

Câmara Municipal de Gália
PROTOCOLO GERAL 3313/2022
Data: 30/09/2022 - Horário: 10:51
Legislativo - PR 4/2022