DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA/SP

PARECER JURÍDICO N.º 005/2022

Questionamento:
O VETO apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP atinente as disposições aprovadas do PL n.º 012/2022 – 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 012/2022 – 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 012/2012 – CM, de autoria de membro dessa r. Casa de Leis, na qual *visa incentivar a prática de esportes, promover competições a fim de geral]r entretenimento à população, gerar renda para vendedores ambulantes do município, e arrecadar alimentos e agasalhos para população carente.*

A priori o Exmo. Sr. Prefeito Municipal diz que o PL n.º 012/2022 – CM não pode vingar, uma vez que padece de **VÍCIO DE INICIATIVA**, haja vista que em seu entendimento "[...] ***diz respeito à organização e funcionamento dos serviços da administração municipal, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo, conforme inciso VII do art. 64 da Lei Orgânica Municipal***", sendo que "[...] ***o veto ao PL em questão se faz necessário para evitar a 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, como já discorrido, ao art. 64, VII da Lei Orgânica Municipal-LOM***".

Não obstante isso, ou seja, suscitar **VÍCIO DE INICIATIVA** quanto ao PL n.º 012/2022 – CM, o Chefe do Poder Executivo local cita ainda no **VETO** em questão que "[...] ***além de compadecer de vício de iniciativa, que a concretização do seu objeto implicará em gastos, ao consignar o incentivo e promoção de competições o eu, em tese, exige que propositura seja instruída com o estudo de impacto orçamentário-financeiro, em face do que dispõe os artigos 16 e 17 da Lei 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e artigo 115 da Lei Orgânica***", e conclui dizendo que "[...] ***o legislador não indicou a origem dos recursos necessários ao custeio das despesas que se objetiva criar, o que se incompatibiliza com os artigos 25 e 176, inciso I, da Constituição do Estado, que estabelece pressupostos de validade para as leis que dispõe sobre aumento de despesas que não estão previstas na Lei Orçamentária Anual***".

1 – DA AUSÊNCIA DE 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 012/2022 – CM, pois "[...] ***diz respeito à organização e funcionamento dos serviços da administração municipal, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo, conforme inciso VII do art. 64 da Lei Orgânica Municipal***", sendo que "[...] ***o veto ao PL em questão se faz necessário para evitar a 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, como já discorrido, ao art. 64, VII da Lei Orgânica Municipal-LOM***".

De fato o **art. 64, VII, da Lei Orgânica do Município de Gália/SP** dispõe que **compete privativamente ao Prefeito "*dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei*"**

No entanto urge dizer que muito embora a municipalidade seja regida pela **LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**, há e sempre haverá a necessidade de ser aferida a norma local tendo como arcabouço a **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, norma hierarquicamente superior e que serve de bússola para qualquer Ente e/ou Administrador Público.

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 referente, 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;**

Nessa esteira, como a legislação que regulamenta a mataria, *in casu*, a **LEI ORGÂNICA MUNICIPAL** está sujeita a **SIMETRIA CONSTITUCIONAL** das normas insertas da Carta Magna, onde nas palavras dos Prof.ºs e Magistrados Paulistas **PEDRO SIQUEIRA DE PRETTO** e **RENATO SIQUEIRA DE PRETTO**, "[...] ***considerando que, pelo artigo 29 da Constituição Federal e com base no artigo 11 do ADCT, a lei orgânica municipal, além de atender os princípios da Constituição Federal, deve, outrossim, respeitar ditames da Constituição Estadual***".[1]

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.:

---

[1] PRETTO, Pedro Siqueira de / Pedro Siqueira de Pretto e Renato Siqueira de Pretto. O princípio da simetria na Federação brasileira e sua perspectiva jurisdicional. *In* int. <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/13-federalismo.pdf?d=637006247774866622> acesso em 22.09.2022.

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 012/2022 – CM**, de autoria de membro dessa r. Casa de Leis, versa sobre a criação de um programa (**PROGRAMA ESPORTE SOCIAL**), que por sua vez nada mais é do que uma **POLÍTICA PÚBLICA** com objetivo de **INCENTIVAR A PRÁTICA DE ESPORTES** no município de Gália/SP; esclareça-se que tanto o **art. 217 da Constituição Federal**, como o **art. 264 da Constituição do Estado de São Paulo**, estabelecem que é dever do **ESTADO incentivar as práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um**. Dessa forma, nesse aspecto (***direito as práticas esportivas***), a propositura em questão encontra-se amparada pelas normas constitucionais.

Ocorre que a dúvida é – ***CABE APENAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROPOR PROJETO DE LEI COM O TEOR DA MATÉRIA, OBJETO DO PL N.º 012/2022 – 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).

E tem mais, só para se ter um idéia, no ano de 2015 o r. **Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo nº 2150256-96.2015.8.26.0000, em que era autor o PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, e requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, julgou CONSTITUCIONAL a Lei Municipal n.º 13.510, de 20 de maio de 2015, daquele município, onde se diga de passagem o Projeto de Lei foi proposto por membro do Poder Legislativo local, e, cujo teor dispunha sobre INCENTIVOS FISCAIS para o fomento ao ESPORTE no Município de Ribeirão Preto/SP, o que incluía descontos em ISS e IPTU em favor do contribuinte que patrocinasse projetos desse natureza (*esporte*)**; na ocasião, disse o Eminente Relator Desembargador **SÉRGIO RUI**: "[....] ***a norma impugnada versa sobre matéria tributária e não orçamentária. Destarte, não há que se falar em invasão de competência do Poder Executivo, tendo em vista prevalecer a competência concorrente para legislar sobre a matéria (artigo 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual)***".

Assim, o posicionamento adotado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP no sentido de que a propositura do **PL n.º 012/2022 – 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**, como pelo que ficou consignado nas palavras do **Órgão Especial** do Colendo **TJSP** nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo nº 2150256-96.2015.8.26.0000**, além do contido no **art. 61 da Constituição Federal** e **art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo**.

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 012/2022 – 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, "[...] ***verifica-se que o legislador não indicou a origem dos recursos necessários ao custeio das despesas que objetiva criar, o que se incompatibiliza com os***

artigos 25 e 176, inciso I, da Constituição do Estado, que estabelecem pressupostos de validade para as leis que dispõem sobre o aumento de despesas que não estão previstas na Lei Orçamentária Anual".

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 – 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 matéria aprovada por esta r. Casa de Leis atinente ao Projeto de Lei n.º 012/2022 – CM, de autoria de membro desse Parlamento Municipal

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 Junior
OAB/SP 186.742
Diretor Jurídico da CMG/SP

Câmara Municipal de Gália
PROTOCOLO GERAL 3310/2022
Data: 30/09/2022 - Horário: 10:45
Legislativo - PR 1/2022