

PARECER 031/2019

Parecer ao Projeto de Lei 011/2019-L, de 16/01/2019, de autoria do N. Vereador Marcos Roberto Martins Arruda “Institui a Campanha de Conscientização sobre o transporte clandestino de pessoas na Estância Turística de São Roque”.

O Projeto de Lei n.º 011-L, de 16 de janeiro de 2019, de iniciativa do Vereador Marcos Roberto Martins Arruda, pretende iniciar campanha de conscientização sobre o transporte clandestino de pessoas no município de São Roque.

É o relatório.

O tema é proceloso e não tem entendimento definitivo pelos Tribunais Superiores. Importante ponderar, desde já, que são os diversos julgados em ambos os sentidos, ora a conferir legitimidade ao Poder Legislativo para deflagrar projetos com este tipo de pleito, ora a indicar a interferência do Legislativo às atividades típicas do Poder Executivo.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao chefe do Executivo os atos de administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

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;

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.

Valendo-se, então, desses comandos, a Lei Orgânica do Município de São Roque determina que as leis que criam atribuições ao Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do prefeito, nos moldes do art. 60, § 3º, I:

Art. 60. [...]

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

[...]

III - criem, alterem, estructurem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional. (Negritouse.)

Pois bem, temos que norma de iniciativa do Poder Legislativo que cria atribuições ao Poder Executivo, “impondo” a realização de campanhas, quaisquer campanhas, em tese, são passíveis de inconstitucionalidade.

Neste caso, utilizamos as aspas para a palavra impondo, visto que o aludido projeto de lei, determina que o Departamento de Trânsito ficará

responsável pela manutenção da campanha, bem como determina ao Executivo que deverão ser distribuídos panfletos, fixados cartazes em locais públicos, pontos de ônibus, terminais de ônibus, hospitais entre outros.

Com a devida vênia do Nobre Edil autor desta propositura, que traz em seu bojo conteúdo louvável, entendemos que, para estes casos, o Poder Executivo não precisa de autorização para promover o objeto perseguido.

Noutra banda, se obrigar ao Poder Executivo a realizá-la [campanha], esbarra na criação de atribuições a determinados servidores, estas de competência exclusiva do Poder Executivo.

Já entendemos aqui que criar programas ou campanhas e não estatuir atribuições não invade essa competência, de acordo com a manifestação, a *contrario sensu*, do Procurador Geral da Justiça:

O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação dos poderes, previsto nos arts. 5º e 47, JT e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, "uma vez que "Cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas e serviços, nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população". "Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei criando ou autorizando o Poder Executivo a criar novo programa de governo, como ocorre, no caso em exame, a criação da campanha Suzano, uma cidade mais segura, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação dos poderes".

"Observa-se que o Poder Legislativo não se limitou à criação do programa, ao contrário, determinou sua regulamentação

pele executivo e indicou a Secretaria que teria responsabilidade pelos eventuais custos da campanha.

Ainda, se qualquer Projeto que vier acarretar uma despesa quando da execução desta lei deverá possuir dotação orçamentária, respeitando o disposto no artigo 16 da Lei Complementar 101/01.

Posto isso, até entendemos que a iniciativa para Projetos de Lei que crie campanhas ou datas comemorativas é competência concorrente, cabendo tanto ao Prefeito, ao Vereador ou à população em geral, mas, é necessário verificar a disposições contidas na lei que possam esbarrar na inconstitucionalidade.

O julgado abaixo, da lavra do E. Desembargador Arantes Theodoro, expressa com sabedoria o nosso entendimento:

Pois forçoso é reconhecer a inconstitucionalidade do aludido diploma. Não, por certo, por conta da alegada ofensa ao artigo 25 da Constituição paulista, eis que à luz do artigo 176 inciso I a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente, isto é, do ano fiscal de seu ingresso em vigor. Nesse sentido tem decidido este Órgão Especial como se vê, exemplificativamente, nas ADIN's n°s 2211204-01.2015.8.26.0000 (rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016) e 2048514-28.2015.8.26.0000 (rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015). Compele à procedência da ação, sim, a particularidade de o aludido diploma, de origem parlamentar, ter disposto sobre matéria de iniciativa rigorosamente estranha à competência do Legislativo, vindo com isso a ferir o princípio da independência dos Poderes, apontado no artigo 5º da Carta estadual.

De fato, ao instituir campanha permanente de doação de sangue em bancos públicos no município (art. 1º), a envolver inclusive repartições municipais (art. 2º), o Legislativo invadiu esfera de competência reservada ao chefe do Poder Executivo, pois a este cabe a iniciativa de lei que disponha sobre a direção da administração, o que naturalmente compreende o juízo de conveniência e oportunidade acerca da realização de

programas e projetos na seara administrativa, rol que inclui campanhas de incentivo à doação de sangue.

Afinal, conforme anuncia o artigo 47, incisos II, XIV e XIX item a, da Constituição de São Paulo, que por simetria se aplica aos municípios (art. 144), cabe privativamente ao chefe do Executivo a prática dos atos de gestão administrativa, assim como a criação, planejamento, direção, organização e execução de projetos e programas por parte das repartições e serviços municipais.

O Presidente da Câmara enfatiza, é verdade, que o Legislativo teve o propósito de atender ao princípio da dignidade da pessoa humana e de dar concretude ao direito à saúde, mas o fato é que a boa intenção que deflagrou o projeto de lei não tinha o condão de convalidar o vício de iniciativa.

Aliás, em situação similar acerca de lei que instituiu projeto daquela ordem nessa linha já se manifestou este Órgão Especial, como exemplifica acórdão assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal nº 4.508, de 17 de dezembro de 2007, do município de Catanduva - Ato normativo resultante de projeto apresentado por vereador, e promulgada pelo presidente da Câmara Municipal de Catanduva, que visou incentivar os cidadãos a realizarem doações de sangue para bancos de sangue dos hospitais ou para algum centro especializado - Imposição de obrigações ao poder executivo em questões que dizem respeito à matéria de sua competência privativa - Invasão da esfera de atividades de planejamento, regulamentação e gerenciamento dos serviços públicos municipais - Violação do princípio da separação dos poderes e criação de despesas sem correspondente custeio, ao arrepio do disposto nos artigos 5º e 25 da Constituição estadual - Ação direta procedente.” (Adin n.º 9046731-23.2008.8.26.0000, rel. Des. Elliot Akel, 6.08.2008).

O apontado diploma apresentou-se inconstitucional também no ponto em que estendeu aquela exigência da campanha de doação de sangue aos estabelecimentos privados.

Não, evidentemente, em face de vício de iniciativa, eis que esse só ocorre quanto às matérias postas sob a prerrogativa do chefe do Executivo, mas sim porque a aludida lei contrariou o artigo

170 da Constituição federal, que anuncia princípios aplicáveis também aos municípios.

(...)

Em suma, manifesta se apresenta também quanto àquele ponto a contrariedade à Constituição estadual. Assim, pelos motivos indicados julga-se procedente a ação para decretar a inconstitucionalidade da Lei n.º 11.297, de 4 de abril de 2016

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2115588-65.2016.8.26.0000

Outro excerto tirado do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao qual a administração é jurisdicionada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.881, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUI A CAMPANHA PERMANENTE DE PLANTIO DE ÁRVORES NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ITATIBA CAMPANHA MINHA ESCOLA MAIS VERDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. OCORRÊNCIA. LEI QUE DISPÕE SOBRE A CONSCIENTIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, ATRAVÉS DO PLANTIO DE ÁRVORES. ATO CONCRETOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, DE COMPETÊNCIA DO ALCAIDE. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA, ENTRETANTO, AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, QUANDO MUITO, IMPEDE A EXECUÇÃO DA NORMA NO MESMO ANO EM QUE PROMULGADA. AÇÃO PROCEDENTE. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2051409-25.2016.8.26.0000 – Rel. Des. XAVIER DE AQUINO)

(...)

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 4.881, de 03 de novembro de 2015, de iniciativa parlamentar

que “Institui a Campanha Permanente de Plantio de Árvores nas escolas da rede municipal de ensino de Itatiba Campanha Minha Escola Mais Verde” e dá outras providências.

(...)

É o relatório.

Procede a ação.

Com efeito, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 4.881, de 03 de novembro de 2015, de iniciativa parlamentar que “Institui a Campanha Permanente de Plantio de Árvores nas escolas da rede municipal de ensino de Itatiba Campanha Minha Escola Mais Verde” e dá outras providências”, com o seguinte texto:

“ Art. 1º - Fica instituída a Campanha Permanente de Plantio de Árvores nas Escolas da Rede Municipal de Ensino de Itatiba CAMPANHA MINHA ESCOLA MAIS VERDE.

Parágrafo Único: A Campanha Minha Escola Mais Verde irá estimular a melhoria da conscientização ambiental das escolas e de seu entorno, por meio do plantio de árvores, além de propiciar o interesse ambiental e a mobilização social, como formação do espírito de cidadania dos alunos.

Art. 2º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação .

Art. 3º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A norma objurgada é significativa de ingerência na competência exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete — ao teor dos artigos 47, incisos II e XIV, da Carta Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta — a tarefa de administrar o Município, aí se inserindo as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços

públicos, abrangendo a concepção de programas e campanhas, como a instituída pela lei em análise.

Não se olvide elogiável a iniciativa da Câmara Municipal, que reflete preocupação com a formação dos infantes a, verbis, “estimular a melhoria da conscientização ambiental das escolas e de seu entorno, por meio do plantio de árvores, além de propiciar o interesse ambiental e a mobilização social, como formação do espírito de cidadania dos alunos” (cf. parágrafo único do artigo 1º).

Tal iniciativa deveria ser seguida por quem detém a competência legislativa para fazê-lo.

Não obstante, disciplinando atos que são próprios da função executiva, a lei guerreada não vinga, consoante, aliás, já decidi por ocasião do julgamento da ADIn nº 0003873-28.2011.8.26.0000, j. em 16 de novembro de 2011, que cuidou de tema idêntico ao em análise, onde deixei assente:

“A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas, como o da espécie em análise. Por intermédio da lei em análise a Câmara instituiu um programa criando obrigações, onerando a Administração. Embora elogiável a preocupação do legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.”

Este é o entendimento também deste Colendo Órgão Especial, consubstanciado nos seguintes julgados:

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE

INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 11.226, de 1º de dezembro de 2.015, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre a instituição da “Campanha Permanente de Incentivo à Prática de Esportes Olímpicos e Paralímpico” e dá outras providências - Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão

administrativa Precedentes - Ação procedente. (ADIN nº 2003936-43.2015.8.26.0000, J. em 27 de abril de 2016, Rel. SALLES ROSSI)”.

Não se observa, entretanto, a propalada afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual, ante a generalidade de previsão das dotações orçamentárias para fazer frente à consecução da norma.

Esta Corte, por seu Colendo Órgão Especial, na esteira de decisões da Corte Suprema têm entendido que a previsão genérica de dotação orçamentária para o custeio do programa não vicia a norma, na medida em que importa, quando muito, na sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que promulgada.

Confira-se, a propósito, voto da lavra do Desembargador Márcio Bártoli, na oportunidade do julgamento da ADIn nº 2184913-64.2015.8.26.0000, em 24 de fevereiro de 2016, que assim dispôs:

“O orçamento da Administração Pública, instrumento técnico e político destinado à previsão das receitas do Estado, bem como à alocação desses recursos, é plano de gastos elaborado pelo Poder Executivo e condicionado à aprovação do Poder Legislativo, e possui conquanto mantenha seu inarredável caráter técnico-contábil, de conteúdo financeiro diferentes graus de concretude em suas previsões, bem como possibilidades diversas de complementação de suas dotações.

O planejamento orçamentário inicia-se com o plano plurianual (PPA), planejamento orçamentário quadrienal, que, nos termos da Constituição Estadual, “estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”; e concretiza-se, ano a ano, com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), devendo a primeira contemplar “as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como dispor “sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”; deve a última, por fim, efetivar os planejamentos e diretrizes orçamentárias em um plano anual de

verbas e gastos, para custeio das despesas dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e empresas instituídas e mantidas pelo Poder Público, da seguridade social e do pagamento de precatórios judiciais.

(...)

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.881, de 03 de novembro de 2015, do Município de Itatiba.

É bem verdade que não se discute, por ora, a importância da propositura como forma de conscientizar a população, mas, como dito no extenso fragmento acima, deve proceder, **na forma de como está redigido**, de quem teria a competência para fazê-lo, in casu, o Poder Executivo.

Do exposto, apesar de meritória a propositura, entende-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei em referência, haja vista o fato de tratar de matéria (atribuições) reservada ao chefe do Poder Executivo.

Parecer da comissão permanente de “Constituição, Justiça e Redação”

É o parecer, s.m.j

São Roque, 8 de fevereiro de 2019

YAN SOARES DE S. NASCIMENTO

Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER

Assessora Jurídica