



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO nº 53/2020

Ementa: Projeto de Lei nº 32/2020 de autoria do Vereador Carlos Alberto Rossi, que “Institui no Município de Laranjal Paulista o Dia Municipal dos Protetores dos Animais e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, sobre o Projeto de Lei nº 32/2020 de autoria do Vereador Carlos Alberto Rossi, que “Institui no Município de Laranjal Paulista o Dia Municipal dos Protetores dos Animais e dá outras providências”. É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Do interesse local

Os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, devendo respeitar o princípio da simetria constitucional.

O princípio da simetria constitucional refere-se ao dever dos Estados e Municípios respeitarem em suas Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, todos os ditames da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Raul Machado Horta¹ assevera:

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...) *grifo nosso.*

Como se vê, o projeto de lei em segue o preceito constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local, consoante ao disposto na Lei Orgânica Municipal.

Da Iniciativa e competência legislativa

As hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, e devem ser aplicadas por simetria aos Estados e Municípios:

¹ HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A regra constitucional e simétrica acima descrita, disciplina que os atos administrativos que configuram atividades próprias do Poder Executivo terão a iniciativa legiferante do Chefe do Poder Executivo, configurando invasão na esfera de competência, projeto de lei de iniciativa parlamentar. Ainda, vale reforçar que face ao princípio da simetria, o estabelecido pela Constituição Federal referente a competências para os Poderes Executivo e Legislativo deve ser aplicado no âmbito Municipal.

Em se tratando de Projeto de Lei Municipal, no tocante à iniciativa, é de se analisar os parâmetros impostos pela Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que em eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação à constituição estadual, nos termos do artigo 125, § 2º da Constituição Federal/88. Assim dispõe a Constituição Bandeirante:

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.

§ 1º - **Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:**

- 1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
- 2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 Vila Campacci – Laranjal Paulista/SP – CEP 18.500-000
(015) 3283-9271 www.laranjalpaulista.sp.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

3 – subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal.

4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.” (NR)

§ 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;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.

As leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, a saber: “Art. 40. §1º É da competência exclusiva do Prefeito, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que: (...) II – disponham sobre a organização administrativa do Município, ressalvada as atribuições dos demais Poderes constitucionais.”

Ainda vale informar que a Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista prevê no artigo 53, VI que: “Artigo 53 – Compete privativamente ao Prefeito: (...) VI – dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal.”.

Ademais, tendo em vista o tema em repercussão geral nº 917 que flexibilizou a atuação legiferante de Edil, foi solicitado ao IBAM parecer sobre o tema, e este Instituto



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

entendeu pela total inconstitucionalidade do referido projeto por vício de iniciativa (anexo).

A conclusão do Instituto, vem em dissonância com o entendimento desta Procuradoria Legislativa em situações análogas, razão pela qual, ousamos discordar do IBAM quanto à essa asseveração.

Não obstante a convicção no tocante à iniciativa concorrente sobre o assunto que versa o PL em análise, razão assiste ao IBAM quando alerta sobre a conduta ser vedada pela legislação eleitoral nos termos do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Ante todo o exposto, é possível afirmar que, seja discutível a assertiva acerca do vício de iniciativa, o PL 32/2020 não pode prosperar em razão das vedações impostas pela legislação eleitoral.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos que, o Projeto de Lei em análise, pode ter sua ILEGALIDADE QUESTIONADA conforme explanado acima, tratando-se se parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores e a Comissão à sua motivação ou conclusões.

É o presente emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

É o parecer. S.M.J.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Laranjal Paulista, 02 de setembro de 2020.

Tassiane de Fatima Moraes
Procuradora Legislativa

Sandra Regina Pesqueira Berti
Procuradora Legislativa

PARECER

Nº 2213/2020¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Instituição do dia municipal dos protetores dos animais. Reconhecimento de serviço de utilidade pública. Ano de Eleição. Programa de governo. Princípio da separação dos poderes. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara Municipal, solicita parecer jurídico acerca da constitucionalidade e legalidade de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui o dia municipal dos protetores dos animais e os reconhece como serviço de utilidade pública.

A consulta segue documentada do referido Projeto de Lei e sua respectiva justificativa.

RESPOSTA:

Como reiteradamente esclarecido por este Instituto, a criação de campanhas voltadas para prática de ação social, assim como as voltadas para conscientização e orientação, consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, distanciando-se da generalidade e abstração que devem revestir os atos editados pelo Poder Legislativo.

Cumprе frisar que a função típica do Poder Legislativo é a edição de leis gerais e abstratas, bem como a fiscalização dos outros Poderes, ao

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

passo que ao Poder Executivo é que compete adotar as medidas que traduzam atos de gestão da coisa pública, portanto, cabendo somente a ele o estabelecimento de ações governamentais.

Segundo a doutrina, essa invasão de atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo pode ser explicada pelo princípio constitucional da reserva de administração. Nesse sentido o Acórdão do Supremo Tribunal Federal explica:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Ainda nesse prisma, a jurisprudência ratifica o entendimento:

"Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.216/05, do Município do Rio de Janeiro, que criou, no Calendário Oficial de Eventos daquele Município, a Semana de Conscientização, Prevenção e Combate à Obesidade. Regras procedimentais direcionadas tanto ao Chefe do Poder Executivo quanto a duas de suas Secretarias, relativas ao evento. Princípio da independência dos Poderes. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização administrativa, estruturação e atribuições de suas Secretarias e órgãos. Inteligência do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição da República, e artigo 112, § 1º, inciso II, alínea d, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente

previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte. Acolhimento da Representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.216/05, do Município do Rio de Janeiro." (TJ/RJ - Órgão Especial. ADI 151 RJ 2006.007.00151. Publicação: 07/11/2007)

Sobre o tema, confira-se também o Enunciado IBAM nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

Analisando especificamente a propositura em tela, nota-se que no §3º do artigo 1º uma nítida indicação de atribuições ao Poder Executivo, quando versa sobre "promoção de eventos, palestras, exibição de material audiovisual, atividades artísticas e lúdicas" no ambiente escolar da rede pública. Ainda nesse sentido, cabe também ressaltar que o artigo 2º, que visa "reconhecer como serviço de utilidade pública os serviços desenvolvidos pelos protetores de animais" não deve ser utilizado de forma genérica, já que nos termos do artigo 1º da Lei nº 91/1935, o reconhecimento de utilidade pública deverá ser dado:

"Art. 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade jurídica;
- b) que estão em efetivo funcionamento e servem desinteressadamente à coletividade;

c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações. (Alínea com redação dada pela Lei nº 13.151, de 28/7/2015)." (grifamos)

Desta monta, o reconhecimento de serviço de utilidade pública deve ser atribuído somente a sociedades civis, associações e fundações e não genericamente como faz a seguinte propositura. Vale registrar que declarado o serviço de utilidade pública a entidade poderá ser beneficiada, ainda, com a concessão de favores fiscais ou privilégios administrativos estabelecidos em lei municipal, assim como recebimento de subvenções sociais, nos termos dos artigos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64.

Pois bem, em virtude das eleições municipais do corrente ano, há que se atentar ao disposto no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997:

"Art. 73. (...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa."

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da **inviabilidade** jurídica do Projeto de Lei submetido à análise.

Tecidas estas considerações, frisamos, por relevante, que se a Câmara desejar instituir um diálogo público com a sociedade no âmbito do próprio Poder Legislativo, como parece ser o caso, sequer precisa de Lei para isso, podendo estabelecer um dia, semana ou mês voltado ao esclarecimento e divulgação de informações relativas a importância dos protetores de animais ou algum outro tema de relevância pública para entabular diálogo com a opinião pública no próprio recinto da Câmara, desde de que isso não importe criar Programa de Governo ou realizar Ação Social.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo Neffa Gobbi
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 2020.