



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 49/2023

Projeto de Lei Complementar de autoria do Poder Executivo que “altera a Lei complementar nº 114, de 23 de novembro de 2012, para disposições sobre medidas próprias da fiscalização”.

Constitucionalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 08/2023, de autoria do Poder Executivo, que “altera a Lei complementar nº 114, de 23 de novembro de 2012, para disposições sobre medidas próprias da fiscalização.”

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Da iniciativa 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, vejamos:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

§ 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 CRFB. Assim dispõe a CESP:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

(**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 2, de 21 de fevereiro de 1995

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.

(**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006

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

(**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 23 de janeiro de 2008.

§ 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;

(**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006

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;

(**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006

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



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.

No ordenamento jurídico municipal, as leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista:

Art. 40.

Parágrafo 1º - É da competência exclusiva do Prefeito, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que:

I – criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos empregados/servidores do Poder Executivo;

II – disponham sobre a organização administrativa do Município, ressalvada as atribuições dos demais Poderes Constitucionais.

Assim sendo, a matéria tratada no Projeto de Lei Complementar ora em análise, é de iniciativa privativa do Poder Executivo, portanto, está correta.

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

No caso posto sob análise, forçoso destacar que a análise abstrata de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais tem como único parâmetro a Constituição Estadual conforme estabelece o § 2º do art. 125 da Constituição Federal, conforme já foi proclamado pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“as ações diretas de inconstitucionalidade devem ater-se a contrastes com dispositivos constitucionais, não com normas de direito comum, independente de sua hierarquia. A violação de dispositivo de leis ordinárias, leis complementares e mesmo de preceitos inseridos em lei orgânica do município, não pode ser invocada em ação direta” (TJSP, ADI 46.911-0/4-00, Órgão Especial, Rel. Des. Franciulli Netto, v.u., 08-09-1999).

Da Lei Complementar

A Seção III da Lei Orgânica Municipal trata “Das Leis”, determina no parágrafo único do artigo 39-A o que segue:

Artigo 39-A - ...

Parágrafo único – São leis complementares, além de outras, as que disponham sobre:...

I – zoneamento urbano, uso e ocupação do solo;

Desse modo, correta a espécie normativa, em razão da matéria tratada.

Planejamento e Participação popular

A Constituição do Estado de São Paulo prevê objetivamente a necessidade de **planejamento e participação popular** em matéria urbanística. O art. 180 *caput* da Carta Bandeirante, ao tratar do tema, indica os critérios a serem observados, pelo Estado e pelos Municípios, no “*estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano*”. Entre eles, de conformidade com o inciso II do referido artigo, encontra-se a participação das respectivas entidades



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

comunitárias no “*estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes*”.

Qualquer modificação legislativa que envolva a ocupação e uso do solo deve ser realizada dentro de um contexto de planejamento, e de diretrizes gerais. Não se admite, nesse quadro, a ordenação individualizada e dissociada do contexto da utilização de todo o solo urbano.

Sobre o tema já se manifestou o TJ/SP no sentido seguinte sentido:

2036117-24.2021.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Jarbas Gomes

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 21/09/2022

Data de publicação: 22/09/2022

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Município de Jaú. Lei Complementar nº 578, de 29.12.2020. Reconhecida a **contrariedade à ordem constitucional da lei disciplinadora do uso e da ocupação do solo, cujo processo de elaboração não teve participação popular nem foi precedido de estudo técnico** que desse suporte às alterações preconizadas. Inteligência dos artigos 180, inciso II e V, 181, §§ 1º e 2º, e 191 da Estadual. Exame da jurisprudência. AÇÃO PROCEDENTE COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

Assim, nota-se a necessidade de realização de audiência pública no caso em tela.

Tramitação

Ante todo o exposto, é possível afirmar que do ponto de vista de técnica legislativa, o PLC em análise, encontra-se em ordem e não se vislumbra óbice para que esta propositura receba parecer favorável sobre sua legalidade e constitucionalidade (art. 102 do RI) e após seja enviada para análise das demais comissões de mérito, culminando com o envio ao Plenário para inclusão na Ordem do Dia (art. 239 do RI), na forma regimental a seguir:

- votação em único turno;



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

- votação eletrônica através da leitura do painel onde serão computados os votos favoráveis e contrários (art. 243, III, § 3º RI) ou extraordinariamente caso necessário por meio de manifestação pessoal;
- aprovação que se dará por maioria absoluta (art. 50, § 3º do RI);
- votando o Presidente (art. 25, II, “j”, 2) do RI.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas nas considerações acima, OPINAMOS que o Projeto de Lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, podendo o mesmo ser considerado **CONSTITUCIONAL**, ressaltando a necessidade de audiência pública para discussão da proposição.

É o parecer 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.

Laranjal Paulista, 06 de julho de 2023.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607