1651

Folha n.º 02 do proc. Nº 01651 de 2021 (a)

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

Senhor Presidente

À(S) COMISSÃO(ÕES) DE:
Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento
27 / 04 / 2021
PRESIDENTE

PROJETO DE LEI

"DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ADAPTADOS EM PRAÇAS, PARQUES, ESCOLAS E CRECHES MUNICIPAIS, BEM COMO EM LOCAIS DE DIVERSÃO EM GERAL, ABERTO AO PÚBLICO."

Art. 1º. Os playgrounds instalados em jardins, parques, clubes, áreas de lazer e áreas abertas ao público, deverão conter brinquedos adaptados para crianças com deficiência.

§ 1º. Os equipamentos mencionados no caput deste artigo deverão ser criados e instalados por pessoal capacitado, que adequará o equipamento à criança com deficiência.

§ 2º. Além dos equipamentos estabelecidos no parágrafo anterior, os locais mencionados deverão, quando for o caso, ter brinquedos adaptados para atender as crianças com deficiência visual, tais como,

jogos de tabuleiro e baralho táteis.

Art. 2º. As praças, parques, clubes e locais afins deverão, ainda, ter em suas estruturas, acessibilidade para atender as pessoas com deficiência dentro dos padrões da ABNT.

Art. 3º. O Poder executivo regulamentará a presente Lei, no que couber.

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

O Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911 já pacificou o assunto: "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3.Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." " Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria,

vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADIN nº 2.227.537-55.2020.8.26.0000, enfrentou matéria análoga, decidindo o Órgão Especial, pela Constitucionalidade da matéria, nos termos que seguem: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.307, de 28.08.18, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados a crianças deficientes, em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, abertos ao público. Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum. Organização administrativa. Afronta a separação dos poderes. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 4º ao autorizar que o Poder Executivo busque incentivos para o cumprimento da lei. Ingerência na organização administrativa. Ausente o vício quanto aos demais artigos da norma. Reconhecimento de inconstitucionalidade apenas do art. 4º, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, em parte".

Em suma, a matéria disciplinada pela lei local sobre a instalação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência nos playgrounds de jardins, parques, clubes, áreas de lazer e áreas abertas ao público , não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a inexistência de vício formal no processo legislativo.

Impõe-se prestigiar os recentes pronunciamentos do Egrégio Órgão Especial do TJ-SP convalidando leis municipais e dispondo sobre a acessibilidade a pessoas portadoras de deficiência. A Constituição Federal estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "a dignidade da pessoa humana" (art. 1º, III), e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 5º).

Ademais, o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30.03.07, aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n º 186/08, comprometendo-se a "... promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente" (art. 1º).

Não bastasse isso, em 2015 foi promulgado o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), "... destinado a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania" (art. 1º).

Ora, como se vê, o ordenamento jurídico, inclusive no âmbito internacional, alberga a proteção integral da pessoa portadora de deficiência, cabendo a todos os poderes do Estado e não apenas ao Poder Executivo a adoção de medidas concretas visando à mais ampla proteção e inclusão social de tais pessoas, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Destarte, a lei municipal, ao determinar a inserção de brinquedos adaptados em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, abertos ao público, não interferiu em atos de gestão.

Noutras palavras, a regra relativa a iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei deriva automaticamente da própria Constituição. Tal interpretação deve ainda ser corroborada pelo disposto no art. 5º, § 1º, da CRFB, segundo o qual os direitos e garantias previstos na Constituição têm aplicação imediata.

Nesses termos, tratando se o diploma de matéria decorrente diretamente do texto constitucional, não subsiste qualquer vício de iniciativa legislativa direta.

Ante o exposto, urge a aprovação deste Projeto de Lei pelos Nobres Pares como precípua medida de Direito e de Justiça.

Plenário dos Autonomistas, 20 de abril de 2021.

ECLERSON PIO MIELO
(*PROFESSOR PIO MIELO*)
VEREADOR

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO CAETANO DO SUL

ASSESSORIA
TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 1651/2021
AUTOR: ECLERSON PIO MIELO
ASS.: PROJETO DE LEI QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ADAPTADOS EM PRAÇAS, PARQUES, ESCOLAS E CRECHES MUNICIPAIS, BEM COMO EM LOCAIS DE DIVERSÃO EM GERAL, ABERTO AO PÚBLICO."

PARECER Nº 296, DA SEGUNDA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2021-2022, DA DÉCIMA-OITAVA LEGISLATURA, DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO.

De autoria do Vereador Eclerson Pio Mielo, o projeto de lei em epígrafe tem por finalidade dispor sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, aberto ao público.

Em seguida, a propositura foi encaminhada a esta Comissão de Justiça e Redação, para ser examinada nos aspectos legais, constitucionais e jurídicos, conforme dispõe o artigo 38 e parágrafos do Regimento Interno desta Casa.

Da mensagem que acompanha o projeto de lei em tela, é possível extrair *"Impõe-se prestigiar os recentes pronunciamentos do Egrégio Órgão Especial do TJ-SP convalidando leis municipais e dispondo sobre a acessibilidade a pessoas portadoras de deficiência. A Constituição Federal estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro 'a dignidade da pessoa humana' (art. 1º, III), e inclui o direito à igualdade no rolde direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 1º)."*

E mais: *"Ademais, o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30.03.07, aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 186/08, comprometendo-se a "... promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente" (art. 1º)."*

PROC. Nº 1651/21

Finalizando: *"Ora, como se vê, o ordenamento jurídico, inclusive no âmbito internacional, alberga a proteção integral da pessoa portadora de deficiência, cabendo a todos os poderes do Estado e não apenas ao Poder Executivo a adoção de medidas concretas visando à mais ampla proteção e inclusão social de tais pessoas, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana."*

É o relatório.

O projeto sob análise, de fato tira por base conceitos inseridos na proteção integral da pessoa portadora de deficiência, matéria de natureza constitucional.

Em observância aos termos do projeto de lei que se pretende aprovação, é possível vislumbrar a necessidade de atuação da Administração, em prática de atos que a princípio aparentam gestão administrativa.

No entanto, importante trazer à discussão, o Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, o qual anota paradigma totalmente alargado em relação a partição de competência legislativa e definição do conceito de ato de gestão, sendo pertinente a transcrição literal de trecho extraído de seus termos:

> *"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência.* ***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****. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." " Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber."* (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

PROC. Nº 1651/21

Seguindo tal preceito, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, remonta precedentes no sentido de que *"a matéria disciplinada pela lei local instalação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência nos playgrounds de jardins, parques, clubes, áreas de lazer e áreas abertas ao público , **não** se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a inexistência de vício formal no processo legislativo."* (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227537-55.2020.8.26.0000)

O entendimento de proteção vislumbrada pelo Projeto de Lei sob análise, tira por base previsão constitucional, na medida em que, a Carta Política, em seu artigo 1º, inciso III, prevê atos de proteção "a dignidade da pessoa humana", por sua vez, anota o direito à igualdade na condição de garantias fundamentais do cidadão (art. 5º).

Somando a tais preceitos, importante anotar que o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovado pelo congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 186/08, firmado compromisso de *"... promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente"* (art. 1º).

Por seu turno, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15) se fez presente e *"... destinado a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania"* (art. 1º).

Neste trilhar, o Tribunal de Justiça de São Paulo firmou o entendimento de que *"o ordenamento jurídico, no âmbito internacional alberga a proteção integral da pessoa portadora de deficiência, **cabendo a todos os poderes do Estado e não apenas ao Poder Executivo** a adoção de medidas concretas visando à mais ampla proteção e inclusão social de tais pessoas, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana."* (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227537-55.2020.8.26.0000). (grifo nosso)

Não obstante, pertinente anotar que o Projeto de Lei que se pretende aprovação, tira por base a literalidade de Lei do Município de Ilhabela, a qual foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, com definição de sua constitucionalidade, conforme ementa extraída do julgado:

PROC. Nº 1651/21

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
***Lei Municipal nº 1.307, de 28.08.18**, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados a crianças deficientes, em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, abertos ao público.*
***Vício de iniciativa**. Inocorrência. Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum.*
***Organização administrativa**. Afronta a separação dos poderes. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 4º ao autorizar que o Poder Executivo busque incentivos para o cumprimento da lei. Ingerência na organização administrativa. Ausente o vício quanto aos demais artigos da norma. Reconhecimento de inconstitucionalidade apenas do art. 4º, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE.*
***Fonte de custeio**. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, em parte."*

O precedente jurisprudencial acima carrega enfrentamento de Lei em condição literal de igualdade ao projeto sob análise, não obstante, o Tribunal de Justiça remonta inúmeros julgados no mesmo sentido, conforme segue:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 14.181, DE 18 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO NORMA QUE **"DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE APARELHOS E BRINQUEDOS ADAPTADOS NO ÂMBITO DAS ACADEMIAS AO AR LIVRE E ALTERA A LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL NO 12.313, DE 1º DE JULHO DE 2010 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR** CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO**, POIS **A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA Nº 917 ARE. 878.911/RJ** POR FIM, AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI PRECEDENTES DO C. STF PRETENSÃO IMPROCEDENTE."* (grifei ADIn nº 2155763-33.2018.8.26.0000 v.u. j. de 28.11.18 Rel. Des. FRANCISCO CASCONI).

13

PROC. Nº 1651/21

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 9.994, de 25 de setembro de 2017, do Município de Santo André. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. ***VÍCIO DE INICIATIVA Imposição genérica de instalação de brinquedos adaptados em parques de diversões públicos e privados que não interfere na gestão administrativa do Município Medida de polícia administrativa Inexistência de vício de iniciativa, nesse ponto****. III. Inconstitucionalidade, contudo, da determinação da obrigação de realização de convênios e parcerias pelo Poder Executivo para a aquisição e instalação de brinquedos adaptados (artigo 5º) e da fixação de prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação (artigo 6º) Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Tema 917 de Repercussão Geral. Inconstitucionalidade parcial configurada Ação julgada parcialmente procedente."* (grifei ADIn nº 2256016-29.2018.8.26.0000 v.u. j. de 12.06.19 Rel. Des. MOACIR PERES).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.544, de 08 de abril de 2019, do Município de Sertãozinho, que ***"dispõe ao Poder Executivo a implantação de brinquedos para pessoas com deficiência (PCD's), em todos os playgrounds, e dá outras providências" Lei que não trata de quaisquer das matérias cuja iniciativa legislativa esteja reservada pela Constituição Estadual ao Chefe do Poder Executivo Competência concorrente Lei que não trata de matéria de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Não violação do princípio da separação de poderes, nem invasão da esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 24, § 2º; 47; e 144 da CE), restringindo-se a norma aos limites do interesse local Inconstitucionalidade afastada.*** *" "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Alegação de violação do artigos 25, 174 e 176 da CE Improcedência Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte Inexistência de inconstitucionalidade também nesse ponto. Ação julgada improcedente, cassada a liminar."* (grifei ADIn nº 2192694-98.2019.8.26.0000 v.u. j. de 04.06.20 Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI).

Sob o prisma da constitucionalidade e legalidade, o projeto se mostra em condições de aprovação, no entanto, o regimento interno do Parlamento, mais precisamente no § 3º do artigo 38, prevê

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO CAETANO DO SUL

ASSESSORIA
TÉCNICO-LEGISLATIVA

14

PROC. Nº 1651/21

permissivo de *"a Comissão de Justiça e Redação, quando entender conveniente, poderá manifestar-se sobre o mérito das proposições submetidas à sua apreciação"*.

Anotada precisão regimental, valendo-se da responsabilidade que abarca as decisões colegiadas proferidas pela Comissão de Justiça e Redação, se apresenta coerente submeter a matéria a apreciação do plenário, o que permitirá a ampliação de discussão de seus termos.

Se mostra razoável a ampliação do debate na medida em que, apensar das invocações legais que sustentam a legalidade e constitucionalidade do projeto, imperioso avaliar se a condição de austeridade financeira vivenciada e critérios prioritários, permite sua execução, nos momentos atuais.

Diante do exposto, após apurada análise da matéria e mediante a relevância e elevado aspecto social que a norteiam, achamos por bem seja efetuada a remessa do presente feito ao **Egrégio Plenário** que, mediante seu alto descortino, concluirá pela adoção ou rejeição da proposição "sub studio", **a seu inteiro critério**.

É o parecer.

Sala de Reuniões, 22 de fevereiro de 2022.

Ver. Marcos S. Gonçalves Fontes
Presidente

Ver. Marcos S. Gonçalves Fontes
Relator

Membros:

Ver. AméricoScucuglia Junior

Ver. Jander Cavalcanti de Lira

Ver. Matheus Lothaller Gianello

Ver. Rodnei Cláudio Alexandre

Aprovado na reunião de 22.02.22

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO CAETANO DO SUL

ASSESSORIA
TÉCNICO-LEGISLATIVA

16

PROC. Nº 1651/21
AUTOR: ECLERSON PIO MIELO
ASS.: PROJETO DE LEI QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ADAPTADOS EM PRAÇAS, PARQUES, ESCOLAS E CRECHES MUNICIPAIS, BEM COMO EM LOCAIS DE DIVERSÃO EM GERAL, ABERTO AO PÚBLICO."

PARECER Nº 105, DA SEGUNDA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2021-2022, DA DÉCIMA-OITAVA LEGISLATURA, DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO.

De autoria do Vereador Eclerson Pio Mielo, o projeto de lei em epígrafe tem por finalidade dispor sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, aberto ao público."

A seguir, no processo de tramitação, foi encaminhado à Comissão de Justiça e Redação que, no seu parecer, optou pela remessa do mesmo ao Egrégio Plenário que, mediante seu alto descortino, concluirá pela sua adoção ou rejeição.

Logo após, foi enviado a esta Comissão de Finanças e Orçamento para examinar a presente matéria, segundo o artigo 39, incisos e parágrafos do Regimento Interno deste Legislativo.

Ao fazê-lo, após minuciosa análise da matéria, achamos por bem seja **efetuada a remessa do presente feito ao Egrégio Plenário** que, mediante seu alto descortino, concluirá pela sua adoção ou rejeição, a seu inteiro critério.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO CAETANO DO SUL

ASSESSORIA
TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 1651/21

É o parecer.

Sala de Reuniões, 29 de março de 2022.

Ver. Daniel F. Córdoba Barbosa
Presidente

Ver. Daniel F. Córdoba Barbosa
Relator

Membros:

Ver. Gilberto Costa Marques

Ver. Roberto Luiz Vidoski

Ver. Ubiratan Ribeiro Figueiredo

Ver. Thaiane Spinello

Aprovado na reunião ordinária de 29.03.2022

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO CAETANO DO SUL

ASSESSORIA
TÉCNICO-LEGISLATIVA

18

CERTIDÃO

CERTIFICO, para os devidos fins, que, em reunião da Comissão de Finanças e Orçamento, na data de 29/03/2022, o vereador **Roberto Luiz Vidoski**, manifestou a impossibilidade de comparecimento pessoal na Câmara Municipal de São Caetano do Sul para assinatura. Desta feita, foi contrário ao Parecer que ficou à Critério do Plenário, exarado pelo relator Daniel Fernandes Córdoba Barbosa, o qual concluiu pela regularidade financeira, do Projeto de Lei **1651/21** de autoria do vereador Eclerson Pio Mielo. Nada mais a certificar.

Daniela Ferreira de Aguiar
ATL – Assessoria Técnico-Legislativa

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO CAETANO DO SUL

São Caetano do Sul, 15 de março de 2022.

Comissão de Finanças e Orçamentos

Processo nº 1651/2021
Autor Eclerson Pio Mielo

Assunto: Projeto de lei que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão geral aberto ao público.".

Trata-se da análise do projeto de lei acima em referência nos termos do artigo 33 da Lei Orgânica Municipal combinado com artigos 37 e 39 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Caetano do Sul (Resolução 797).

Inicialmente impede destacar que o fundamento do presente projeto de lei, conforme consta das justificativas é a proteção de crianças portadoras de alguma deficiência através da instalação de brinquedos adaptados para sua fruição segura em áreas de lazer.

O Brasil, signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30/03/07 aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 186/08, comprometeu-se a proteger e assegurar exercício pleno e equitativo de todos direitos humanos e liberdades fundamentais por pessoa com deficiência visando sua inclusão social e cidadania.

Posteriormente fora editada a Lei federal nº 13.146/15 denominada Estatuto da Pessoa com deficiência, reiterando o compromisso internacional firmado pelo Estado Brasileiro.

A seu turno, a Lei Orgânica Municipal fixa no Art. 170, §§ 2º e 3º a obrigatoriedade do município editar lei e suplementar a legislação federal e

estadual dispondo sobre a proteção às pessoas portadoras de deficiência garantindo-lhe "acesso aos logradouros públicos" incluindo-se por óbvio a fruição aos bens de uso comum. Igualmente o Art. 203 da Lei Orgânica Municipal também trata da proteção aos deficientes.

Portanto, o presente projeto vem ao encontro da política municipal, federal e estadual de proteção e amparo às crianças deficiente.

Inegável a integral satisfação ao interesse público do presente projeto uma vez que impedirá ou ao menos mitigará as dificuldade de fruição de equipamentos em locais públicos por estas pessoas especiais.

No aspecto de legalidade da despesa pública o presente projeto é plenamente dotado de jurisdicidade em consonância com o texto Constitucional – Art. 61,§1º, c/c, Art. 84, XXIII, e em face ao princípio da simetria, com o Art. 42, da Lei Orgânica Municipal c/c Art. 69, XVI e XVII.

Em conclusão, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de inovar a ordem jurídica através de comandos infraconstitucionais com a finalidade de concretizar os princípios e regras constantes do texto da Lei Maior ou implícitos ao sistema jurídico que exprimam os axiomas da sociedade captados pelo legislador constituinte ordinário, mesmo que tal atividade imponha ao poder executivo a obrigatoriedade de agir e ainda que tal determinação gere ônus ao destinatário do comando legal.

Neste espeque o poder legislativo pode estabelecer um novo arranjo na execução de políticas públicas fixando o que deve ou não ser feito ou permitido, sendo vedado fixar os meios e a forma de execução material de tais imposições, sob pena de arrefecimento da autonomia e independência do poder executivo. Em suma o poder legislativo tem a prerrogativa de inovar a ordem jurídica mediante nova disciplina legal direcionada ao exercício da função administrativa, sendo-lhe, contudo, vedado fixar os atos concretos de gestão haja vista a reserva de administração assegurada ao

Poder Executivo, como corolário do Princípio da separação de poderes expresso na Constituição Federal.

Enfrentando a questão da subsunção normativa do texto constitucional acerca da iniciativa privativa do chefe do Poder executivo para propositura de projetos de lei, no final do ano de 2016, o STF julgou em regime de repercussão geral o RE 878.911/RJ, definindo que o parlamentar municipal, vereador, pode apresentar projeto de lei que tenha previsão de despesas para o Poder Executivo, ou seja, para o município.

O *leanding case* foi um recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, que declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 5.616/2013, cujo objeto era a determinação de instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas do Município.

A decisão do Supremo, sob a relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte, para dizer que **não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município**.

Como corolário desta decisão o Excelso Pretório em repercussão geral[1] definiu a tese 917 para reafirmar que: ***"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa***

---

[1]A Lei nº 10.406, de 10/01/02 – Código Civil normatiza a figura da repercussão geral como limitador recursal ao Excelso Pretório, *in litteris*:
"**Art. 1.**035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.
§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.".

para a Administração, 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).”

O enunciado traz importantes consequências no mundo jurídico, na medida em que reafirma o texto Constitucional e infirma a hermenêutica segundo a qual o rol de competências privativas para início do processo legislativo é taxativo e ipso jure deve ser interpretado restritivamente, dentro dos parâmetros definidos *numerus clausus* pela norma Constitucional.

Neste diapasão o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo da estrutura da federação republicana nacional a quem compete a palavra final acerca da interpretação das normas constitucionais visando sua salvaguarda[2] há algum tempo vem se debruçando sobre o assunto e impondo regras e limites acerca da limitação ao poder legislativo de iniciativa legiferante e *ipso jure* limitação à esfera juridicamente estrita da competência do poder executivo para consecução deste mister.

Vem a lanço os seguintes arestos:

"Surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, integrante da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de acompanhar ações do Executivo.
[**RE 626.946**, rel. min. Marco Aurélio, j. 13-10-2020, P, *DJE* de 17-12-2020, Tema 1.040].".

"EMENTA: SEGUNDO AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. LEI 12.599/2017 DO MUNICÍPIO DE UBERABA – MG. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO, NÃO TRATA DA SUA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE

---

[2] A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo STF – a quem se atribuiu a função eminente de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, *caput*) – assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso país confere, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.
[**ADI 3.345**, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, *DJE* de 20-8-2010.] **=** **AI 733.387**, rel. min. Celso de Mello, j. 16-12-2008, 2ª T, *DJE* de 1º-2-2013 - **Vide** **HC 91.361**, rel. min. Celso de Mello, j. 23-9-2008, 2ª T, *DJE* de 6-2-2009

Vide **RE 227.001 ED**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 18-9-2007, 2ª T, *DJ* de 5-10-2007

SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AÇÕES DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PERANTE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS SOMENTE ADMITEM RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE TENHA POR PARÂMETRO NORMAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. TEMA 484 DA REPERCUSSÃO GERAL. COMPETÊNCIA DO RELATOR PARA JULGAMENTO MONOCRÁTICO DO FEITO. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

A C Ó R D Ã O

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 14 a 21/8/2020, por unanimidade, negou

provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 24 de agosto de 2020. Ministro LUIZ FUX – RELATOR - SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.249.269 MINAS GERAIS"

"Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.

Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.

Agravo regimental a que se nega provimento. (grifamos)

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual de 20 a 27 de novembro de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Brasília, 30 de novembro de 2020. Ministro EDSON FACHIN Relator - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.281.215 RIO DE JANEIRO"

"Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. USO DE AVISO DE RECEBIMENTO (AR) PARA CHAMAMENTO DE BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS HABITACIONAIS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.

Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar princípio constitucional. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual de 4 a 14 de dezembro de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Brasília, 15 de dezembro de 2020. Ministro relator EDSON FACHIN - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.286.223 SÃO PAULO"

"EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI 12.643/1998 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VEDAÇÃO DE REALIZAÇÃO, EM PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO, DE EVENTOS PATROCINADOS OU COPATROCINADOS POR EMPRESAS PRODUTORAS, DISTRIBUIDORAS, IMPORTADORAS OU REPRESENTANTES DE BEBIDAS ALCOÓLICAS OU DE CIGARROS, COM A

UTILIZAÇÃO DA RESPECTIVA PROPAGANDA. INVASÃO DE ESFERA DE ATRIBUIÇÃO PRÓPRIA DO PREFEITO E DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA.

A Lei Municipal 12.643/1998, ao vedar a realização, em próprios do Município, de eventos patrocinados ou copatrocinados por empresas produtoras, distribuidoras, importadoras ou representantes de bebidas alcoólicas ou de cigarros, com a utilização da respectiva propaganda, não invadiu esfera de atribuição própria do Poder Executivo, porquanto a competência do Prefeito de exercer a administração dos bens imóveis do Município não impede que o Poder Legislativo imponha limitações à realização de eventos nesses locais, até porque tal atuação não se confunde com a administração exercida pelo Prefeito sobre o patrimônio municipal.

O diploma legislativo impugnado não limita, propriamente, a veiculação de propagandas comerciais de cigarro ou de bebidas alcoólicas, mas sim a utilização dos bens imóveis de propriedade do Município, que não poderão sediar eventos patrocinados por empresas envolvidas no comércio de tais substâncias em que haja a veiculação da respectiva propaganda. A restrição imposta pela lei recai, não sobre as empresas de cigarro e bebidas alcoólicas, mas sim sobre a Administração Pública municipal, encontrando-se, assim, no âmbito de competência do Poder Legislativo local.

Recurso extraordinário provido.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro GILMAR MENDES, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria, em dar provimento ao recurso extraordinário, julgando improcedente a ação, nos termos do voto do Ministro Teori Zavascki, vencida a Relatora, que conhecia do recurso e lhe negava provimento. Não votou o Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Brasília, 18 de outubro de 2016. Ministro TEORI ZAVASCKI Redator do acórdão - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 305.470 SÃO PAULO RELATORA"

"Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. LEI PROIBITIVA DE NEPOTISMO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA LEGISLATIVA: INEXISTÊNCIA. NORMA COERENTE COM OS PRINCÍPIOS DO ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

O Procurador-Geral do Estado dispõe de legitimidade para interpor recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade (art. 125, § 2º, da Constituição da República) em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em simetria a mesma competência atribuída ao Advogado- Geral da União (art. 103, § 3º, da Constituição da República). Teoria dos poderes implícitos.

Não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo na Administração Pública: leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da impessoalidade do art. 37, caput, da Constituição da República, que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei. Precedentes. Súmula Vinculante n. 13.

Recurso extraordinário provido.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em rejeitar as preliminares. O Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Marco **Aurélio, deu provimento ao recurso para cassar o acórdão recorrido, reconhecendo constitucional a Lei nº 2.040/1990 do Município de Garibaldi, firmando-se a tese de que leis que tratam dos casos de vedação a nepotismo não são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do voto da Relatora.** Ausente, justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem à Itália para participar da "101ª Sessão Plenária da Comissão de Veneza". Brasília, 11 de dezembro de 2014. Ministra CÁRMEN LÚCIA – Relatora - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 570.392 RIO GRANDE DO SUL" (g.n.)

"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.071/2005 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG. FUNCIONAMENTO DE SEMÁFOROS NA MADRUGADA. MATÉRIA QUE NÃO INTERFERE NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO E NAS

25

COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 23 de junho de 2015. RE 633551 AGR / MG - Ministra CÁRMEN LÚCIA – Relatora"

"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA. LEI MUNICIPAL. OBRIGAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE SACOS E SACOLAS PLÁSTICAS POR SACOS E SACOLAS DE MATERIAL ECOLÓGICO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Ministro LUIZ FUXRelator - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 732.686 SÃO PAULO"

"EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. EVENTUAL REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A eventual repercussão que uma lei tributária possa ter no orçamento do ente federado não permite concluir que sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios.

Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC/2015.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo interno com aplicação de multa, nos termos do voto do Relator. Brasília, 22 a 28 de setembro de 2017. RE 779844 AGR / SP - MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – RELATOR" (g.n.)

"EMENTA - DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL QUE VEDA QUE O MUNICÍPIO CELEBRE CONTRATO COM AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS E RESPECTIVOS PARENTES, ATÉ O TERCEIRO GRAU. DISCUSSÃO ACERCA DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA CRIAR NORMAS RESTRITIVAS EM MATÉRIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. VEDAÇÃO AO NEPOTISMO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Ministro DIAS TOFFOLI Relator - RE 910.552 RG / MG - 28/06/2018".

"Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. COMPETÊNCIA PARA DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E SUAS ALTERAÇÕES. COABITAÇÃO NORMATIVA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO (DECRETO) E O LEGISLATIVO (LEI FORMAL), CADA QUAL NO ÂMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES.

1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em face do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, que assim dispõe: "Art. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município,

especialmente no que se refere ao seguinte: (...) XII – denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações".

Na inicial da ação direta, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta que tal atribuição é privativa do Chefe do Poder Executivo. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a ação no ponto, por considerar que a denominação de vias públicas compete tanto ao Poder Legislativo, quanto ao Executivo. Assim, reputou inconstitucional a norma, porque concede tal prerrogativa unicamente à Câmara Municipal.

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c , todos da Constituição Federal.

As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.

A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, consequentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).

Por outro lado, a norma em exame não incidiu em qualquer desrespeito à Separação de Poderes, pois a matéria referente à "denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações" não pode ser limitada tão somente à questão de "atos de gestão do Executivo", pois, no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas, bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do Município.

Em nenhum momento, a Lei Orgânica Municipal afastou expressamente a iniciativa concorrente para propositura do projeto de lei sobre a matéria. Portanto, deve ser interpretada no sentido de não excluir a competência administrativa do Prefeito Municipal para a prática de atos de gestão referentes a matéria; mas, também, por estabelecer ao Poder Legislativo, no exercício de competência legislativa, baseada no princípio da predominância do interesse, a possibilidade de edição de leis para definir denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações .

Recurso Extraordinário provido, para declarar a constitucionalidade do do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitação normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a "denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações", cada qual no âmbito de suas atribuições.

Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: "É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições".

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, preliminarmente, por unanimidade, reconheceu a existência de matéria constitucional e de repercussão geral. Por maioria, vencidos os Ministros ROBERTO BARROSO e MARCO AURÉLIO, deram provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo- lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma

coabitação normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições, nos termos do voto do Relator, em que foi fixada a seguinte tese: "É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições". Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra CÁRMEN LÚCIA. Ausentes, justificadamente, os Ministros CELSO DE MELLO e RICARDO LEWANDOWSKI. - Brasília, 3 de outubro de 2019. - Ministro ALEXANDRE DE MORAES Relator"

"Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.
Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.
Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.
Agravo regimental a que se nega provimento.
A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual de 4 a 14 de dezembro de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. RE 1282228 AGR / RJ - Brasília, 15 de dezembro de 2020. - Ministro EDSON FACHIN Relator".

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : JANIA MARIA DE SOUZA

"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL.
A Lei 5.978/2015, do Município do Rio de Janeiro, ao estabelecer a instituição de Cadastro Municipal de Imóveis que se destinam a aluguel para fins religiosos, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Agravo Interno a que se nega provimento.
A C Ó R D Ã O
Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual da Primeira Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator. Brasília, 8 de março de 2021. Ministro ALEXANDRE DE MORAES Relator - RE 1298077 AGR / RJ"

"Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

[**ADI 637**, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, *DJ* de 1º-10-2004.]".

"(...) não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo. (...) sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I) (...). [**RE 328.896**, rel. min. Celso de Mello, j. 9-10-2009, dec. monocrática, *DJE* de 5-11-2009.] **RE 424.674**, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-2-2014, 1ª T, *DJE* de 19-3-2014]".

"Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.
[**ADI 2.583**, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, *DJE* de 26-8-2011.]".

"Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [**ADI 3.394**, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, *DJE* de 15-8-2008.]" (g.n.)

"O diploma normativo em causa, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, não versa sobre matéria relativa a servidores públicos (§ 1º do art. 61 da CF/1988). Dispõe, isso sim, sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público. Inconstitucionalidade formal não configurada. [**ADI 2.672**, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 22-6-2006, P, *DJ* de 10-11-2006.]= **AI 682.317 AgR**, rel. min. Dias Toffoli, j. 14-2-2012, 1ª T, *DJE* de 22-3-2012]".

"A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.
[**RE 290.549 AgR**, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, *DJE* de 29-3-2012.]."

"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. [**MS 22.690**, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, *DJ* de 7-12-2006].".

Á luz da jurisprudência do Excelso Pretório tem-se, então, que há exclusividade de inciativa legiferante do Poder Executivo de São Caetano do Sul para as hipóteses de implementação de políticas públicas circunscritas aos projetos de lei relativos:

1- Ao regime jurídico dos servidores públicos (criação de cargos, remuneração, atribuições);
2 – À organização administrativa (criação ou extinção de órgãos, definição de competências com imposição da forma específica de funcionamento visando a execução da atividade administrativa *stricto sensu*);
3 – Às matérias orçamentárias (PPA, LDO e LOA);
4 – Ao regime de concessão e permissão de serviços públicos;

Para as demais matérias, ainda que imponha encargos ao Poder Executivo, desde que não haja aniquilação da competência organizacional e funcional (atos de gestão) a regra Constitucional consagra a competência concorrente entre os poderes executivo e legislativo, ressalvadas por óbvio àquelas exclusivas da autonomia da câmara municipal igualmente disciplinadas pela Lei Orgânica Municipal.

As conclusões decorrentes da exegese dos textos normativos Nacional e Municipal e à luz da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tem-se que a consagração de políticas públicas com arrimo nas normas Constitucionais é atribuição de todos Poderes do Estado Nacional.

A implementação dos princípios e diretrizes que fixam direitos ou estabelecem deveres devem ser concretizadas igualmente pelos três Poderes, cada qual dentro da sua competência típica em harmonia e independência consoante fixado no texto da Magna Carta e na Lei orgânica Municipal.

Exsurge, portanto, da Constituição Federal a regra magna do pleno exercício da função legislativa pelo poder legislativo, concorrentemente ao Poder Executivo garantindo-se ao parlamentar, com as ressalvas acima apostas a plenitude de atuação visando inovar a ordem jurídica através de comandos gerais e abstratos, ressalvando ao Poder Executivo as matérias que disciplinem a atuação da administração pública *stricto sensu*.

30

No tocante a questão atinente ao aumento de despesas decorrentes de novação legislativa através da criação de novos programas que deverão ser executados pelo Poder Executivo impactando, destarte o orçamento público vigente.

A regra Constitucional reverberada pela Lei Orgânica Municipal é clara! Estabelece que **nos projetos de iniciativa do privativa do poder executivo** é vedada alteração que implique em aumento de despesas, salvo se houver indicação da fonte de recursos que a respalde.

Nos demais processos onde houver a competência comum entre executivo e legislativo não há vedação à inserção de novas políticas públicas, cabendo ao Poder Executivo ajustar sua execução ao orçamento vigente e nos demais vindouros, bem como nas outras leis de planejamento e gestão – LDO e PPA.

Demais disso, conforme anteriormente propalado, a questão já restou superada pelo Excelso Pretório nos termos da tese firmada no julgamento do ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, Tema 917 da Repercussão Geral, *DJe* de 11/10/2016, no sentido 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***".

Por último, o presente projeto contempla integralmente a norma contida no Art. 45, da Lei Orgânica Municipal que estabelece a obrigatoriedade da indicação dos recursos disponíveis aptos a atender aos encargos decorrentes da novação legislativa que crie ou aumente despesa, ao dispor no Art. 3º que as despesas correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, ao alvedrio do Poder Executivo.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO CAETANO DO SUL

31

Ante ao exposto meu parecer é pela aprovação do presente Projeto de Lei pelas razões de fato e direito dele constantes, não havendo óbices quanto à parte financeira/orçamentária.

ROBERTO LUIZ VIDOSKI
VEREADOR