Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER Nº 478

PROJETO DE LEI Nº 232/17 – Paulinho Pereira – DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL E VALORIZAÇÃO DO IDOSO DENOMINADO "PROJETO APRENDENDO COM O VOVÔ – TRANSMITINDO SABERES ENTRE GERAÇÕES".

Ab initio, a despeito do *nomem iuris*, em verdade a matéria estabelece diretrizes mínimas para a inclusão social e valorização do idoso, em projeto denominado "Aprendendo com o Vovô – Transmitindo Saberes entre Gerações", a despeito de encerrar em si o vocábulo programa.

Logo, a matéria é de competência legislativa do município, dado o inegável interesse local (art. 30, inc. I, da CR) para regular o desenvolvimento do turismo local e regional, nos moldes do art. 180 da Constituição da república c/c o artigo 4º, inc. XXV, da Lei Orgânica do Município.

Noutro diapasão, não há de se alegar afronta ao princípio da separação dos poderes, tampouco o legislativo se imiscui nas atividades do Executivo, pois a propositura não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, conforme se extrai da leitura do artigo 39 da Lei Orgânica do Município e do artigo 24, parágrafo 2º, c/c artigo 144, ambos da Constituição Estadual.

De realce, outrossim, que a norma baliza, em seus artigos 1º a 5º, as regras gerais de sua incidência, princípios, objetivos e finalidades.

Coaduna *in totum*, ademais, com as seguintes normativas:

1. Constituição da República;
2. Lei Federal nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994;
3. Lei Orgânica do Município;

Nesse sentido, sobre diretrizes, legislar de forma geral, calha colacionar Julgados do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: *in verbis*

> *"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de*

iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada" (ADI nº 2150170- 91.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. em 19/10/2016);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 11.602, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre a implantação do processo de coleta seletiva de lixo em "shopping centers" e outros estabelecimentos que especifica Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, visando à proteção do meio ambiente e combate da poluição, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 23, inciso VI, e 30, inciso I, da Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder *Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais e das unidades residenciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública Municipal Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente"* (ADI nº

2222759-52.2014.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 29.04.16).

A presente lei é de caráter genérico e abstrato. Nesse sentido, calha colacionar a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles:

> "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" ("Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 441)".

Inexiste ofensa ao artigo 193, inciso XV da Constituição do Estado de São Paulo, vez que no âmbito de Ribeirão Preto instituiu diretrizes mínimas para a realização de evento de natureza artística, cultural, turística e de lazer, indo de encontro ao arcabouço legislativo que trata sobre o tema.

Doutro norte, em seus artigos 7º e 13, o projeto indicou a fonte de custeio, estando em diapasão com o art. 195 da Carta Magna, com o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com o disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante.

O objeto da presente Lei está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo à esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra "a", do art. 8º, da LOM:

> *"Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra "b" deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:*
> *a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;"*

A matéria é pertinente à Lei Ordinária, como no caso, pelo que se dessume da leitura dos incisos do §1º, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município.

Reproduz em vários artigos os seguintes vocábulos:
- regulamentação desta Lei (art. 4º);
- limitado este ao prazo definido em regulamentação (alínea "a", do inciso I, do art. 5º);
- Conveniência e oportunidade (art. 6º);
- faculta-se à administração...(parágrafo único, do art. 6º);
- o art. 09º esclarece sobre a possibilidade de regulamentação da lei, no que couber.

DOUTRO NORTE, CONFORME ENTENDIMENTO CONSOLIDADO HÁ MAIS DE DOIS DECÊNIOS PELO PLENO DO STF, no julgamento da ADI 1.292-4 MT (em 23/08/95), a ausência de dotação orçamentária prévia não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da norma, mas impede apenas a sua aplicação naquele exercício financeiro: *in verbis*

> Obviamente, essas exigências não constituem pressuposto de validade, em si, da lei concessória de vantagem funcional, mas tão-somente da legalidade do pagamento desta. Do contrário, haver-se-ia de acrescentar o instituto premonitório às qualidades que devem ser exibidas pelos encarregados da elaboração da LDO e do orçamento, para que se pudesse assegurar, na LDO alusiva a determinado exercício (...)
> Na verdade, o objetivo da norma é prevenir a efetivação de despesas não autorizadas, capazes de impossibilitarem a execução do orçamento aprovado, nada impedindo que uma despesa não autorizada para um determinado exercício venha a sê-lo para exercício posterior.
> (...)
> Estabelecidas essas premissas, revela-se, de pronto, inteiramente despida de qualquer sustentáculo lógico, a alegação de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 33/94, do estado de Mato Grosso, por ofensa ao disposto no parágrafo único e alíneas, do art. 169 da Constituição Federal.
> **Pelo singelo motivo de que, como visto, a inconstitucionalidade, à falta de autorização da despesa, na LDO, não contamina o texto da lei, em si, mas tão-somente a execução desta.**
> **Ora, a ação direta de inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, a, da Constituição Federal, não é senão um instrumento apto ao controle abstrato da constitucionalidade dos textos das leis e atos normativos federais e estaduais, não se prestando para o exame da regularidade, ou não, de sua aplicação, em face da Carta Federal. (grifo nosso)**

O artigo 6º, ademais, segue, pela simetria, a Lei Federal nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências, reproduzindo, em âmbito municipal, os mandamentos da citada lei federal.

Ou seja, o projeto em apreço ora reproduz legislações e seus mandamentos (com grande valia interpretativa e orientadora, mas sem inovações), traçando contornos mínimos – diretrizes – para a existência do evento, inexistindo ato concreto a cargo da Administração Municipal, restando preservada a competência da Chefia do Poder Executivo Municipal para regulamentar, planejar e implementar a presente matéria.

Desta maneira, em face dos argumentos expostos, nosso **PARECER** é **FAVORÁVEL** ao prosseguimento e votação plenária da presente propositura.

Sala das Comissões, 12 de dezembro de 2017.

]

ISAAC ANTUNES
Presidente

LINCOLN FERNANDES
Vice-Presidente

MAURICIO VILA ABRANCHES
Relator

MARINHO SAMPAIO

RENATO ZUCOLOTO