



PARECER N°

99

/2021

Recurso em face da inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 52/2021

Processo nº 67/2021

Iniciativa: FABI VIRGÍLIO, FILIPA BRUNELLI, LUNA MEYER, THAINARA FARIA

Assunto da proposição: Cria o Dossiê das Mulheres no âmbito do Município de Araraquara e dá outras providências.

“Ab initio”, aos olhos desta comissão, razão não assiste às recorrentes, motivo porque o Projeto de Lei nº 52/2021 – flagrantemente inconstitucional – fora devidamente devolvido as suas autoras, nos termos do art. 189, I e III, da Carta Regimental desta Casa de Leis.

Tal projeto, protocolizado no dia 8 de março de 2021, foi devolvido pela Presidência desta Câmara no dia 17 de março de 2021, por meio do Ofício nº 25/2021-DL.

À vista disso, preliminarmente, deve o recurso ser conhecido, uma vez que tempestivamente apresentado no dia 24 de março de 2021 (Ofício Gabinete nº 30/2021), isto é, dentro do prazo de 10 dias para tanto.

No mérito, todavia, acertada a decisão presidencial, a qual se amparou em fundamentado parecer da Diretoria Legislativa desta Casa expressado no Ofício nº 23/2021-DL, o qual – por meio da técnica de fundamentação, pacificamente admitida pelos tribunais superiores, *per relationem* – expressa integralmente o entendimento desta comissão, *ipsis verbis*:

“Recebida a propositura em assunto, verifica-se que esta é flagrantemente inconstitucional, contrária às normas da Lei Orgânica do Município de Araraquara (LOMA) e fora apresentada com vício de iniciativa, razão pela qual, por oportuno, *ex vi* dos incisos I e III do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis, é plenamente suscetível de devolução às suas respectivas autoras, vereadoras Fabi Virgílio, Filipa Brunelli, Luna Meyer e Thainara Faria.

Primo ictu oculi, em uma mera análise perfunctória, já é possível verificar a existência da inconstitucionalidade e ilegalidade que maculam a propositura: há hialina invasão ao espectro exclusivo de atuação do Chefe do Poder Executivo, o que nos leva ao vício de iniciativa legislativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

À vista disso, malgrado os elevados propósitos da proposição apresentada, esta é formal (vício subjetivo) e materialmente (violação aos princípios da separação dos poderes e reserva da administração) inconstitucional pelos motivos a seguir mais detalhadamente expostos.

A propositura em apreço, de iniciativa parlamentar, cria o chamado “Dossiê das Mulheres no âmbito do Município de Araraquara” e dispõe sobre todas as suas nuances desde a sua elaboração até a sua divulgação, o que se depreende de todos os seus dispositivos legais.

Todavia, depreende-se também, sistematicamente, que tal criação e nuances são direcionadas ao Poder Executivo e seus órgãos, os quais – por iniciativa do Poder Legislativo – ficariam compelidos a cumprir uma eventual ordem legal que somente deveria ser dada se a iniciativa fosse do Prefeito, consoante o art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, o art. 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual, e o art. 74, III, da LOMA, o qual assim preleciona:

Art. 74. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública direta e indireta, autárquica e fundacional;

Tais dispositivos, obrigatoriamente simétricos, conferem exclusiva iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo para criação de órgãos da Administração Pública, compreendendo a descrição de suas atribuições e competências.

Neste prumo, não há desconhecimento quanto a interpretação restritiva que deve haver sobre as matérias de competência exclusiva dispostas na Bíblia Política, mas aqui a propositura se encaixa perfeitamente em tais dispositivos, bem como na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do Tema de Repercussão Geral nº 917, *ipsis verbis*:

“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 seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”

Ora, caminho diverso seria se já houvesse mencionado dossiê e a propositura tivesse como conteúdo torna-lo, com base nas leis federal e municipal de acesso à informação, de interesse coletivo e geral, de modo a ser mais acessível a todos.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Entrementes, a vereança – por meio da presente propositura – objetiva criar novas e inéditas obrigações a órgãos do Poder Executivo, de maneira a oniricamente dizer, *permissa venia*: “olha, secretaria, olha Prefeito, criem um dossiê e o criem desta forma. Depois de estruturalmente se moverem para criá-lo, deem a devida publicidade desta forma. Ah, e utilizem os recursos orçamentários necessários para tanto, seja como for, inclusive suplementando vossas dotações orçamentárias próprias”.

Isso, repisa-se, a despeito da digníssima intenção das nobres parlamentares ao igualmente apresentar propositura onusta de louváveis intentos, é indisfarçadamente inconstitucional. E tão somente é porque a matéria por ela ventilada é de competência única do Alcaide. O Município tem competência para legislar sobre a temática em voga e até é necessário que se legisle, mas somente por iniciativa daquele.

Nesse diapasão, ademais, ressalta-se que a criação de programa (que é o caso, e que não significa que toda e qualquer política pública não pode ser legislada pela edilidade) com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programa, da forma como proposto, em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Observa-se, inclusive, que a criação de tal dossiê e suas nuances, caso não gerasse aumento de despesas públicas, poderia ser feita por meio de decreto, o que nos conduz - a *fartiori* - à violação ao princípio da reserva da administração.

Acontece que, sem embargo da reserva de iniciativa legislativa, também decorre do princípio da divisão funcional do poder a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

A instituição de programa destinado à criação e execução de política pública, da forma como *in totum* fora proposto, situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, e que se radica na gestão ordinária dos negócios públicos, como se infere dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual, aplicável na esfera municipal por força de seu art. 144 e do art. 29 caput da Constituição Federal.

A alínea “a” do inciso XIX desse art. 47 fornece ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, os incisos II e XIV estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo, enraizando-se no art. 84, II, da Constituição de 1988.

Esses assuntos são privativos do poder normativo do Chefe do Poder Executivo, como já se decidiu:

“(…) 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (…)” (STF, ADI-MC-REF 4.102-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, 26-05-2010, v.u., DJe 24-09-2010).

“(…) O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (…)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

De mais a mais, a instituição de programa confiando nova atribuição ao Poder Executivo, criando novas e inéditas obrigações, caso haja geração de despesa, é matéria que se insere na reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual.



E se a tanto não bastasse, se, em linha de princípio, a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência – porque “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, *v.u.*, DJ 03-04-1998, p. 01) –, quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25, 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas (que não estão previstas) seja porque é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual, conforme pronuncia o Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 341, p. 35).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 338, p. 46).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA ‘E’, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'e' da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul" (RTJ 200/1065).

Derradeiramente, destaca-se que o Projeto de Lei Estadual nº 113/2019, de origem parlamentar, que visava instituir o Dossiê da Mulher Paulista, determinando ao Poder Executivo a elaboração de estatísticas periódicas sobre as mulheres vítimas de violência atendidas pelos serviços públicos do Estado, estabelecendo, ainda, o modo de coleta dos dados estatísticos e de sua codificação e a obrigatoriedade de sua divulgação, anualmente, por meio de publicação no Diário Oficial e disponibilização no sítio eletrônico do Governo do Estado, isto é, de idêntico teor, foi totalmente vetado pelo Governo de São Paulo, com veto aceito pela Casa Legislativa Paulista, por meio da Mensagem A-nº 102/2019 do Senhor Governador do Estado.

Veja o que dissera o Governo:

"(...) Acrescento que a proposição, ao estabelecer atribuições concretas ao Poder Executivo, além de disciplinar os critérios que deverão ser adotados para a organização dos dados estatísticos, determinando, inclusive, sua publicação no Diário Oficial e disponibilização no sítio eletrônico do Governo do Estado, viola os princípios constitucionais da separação dos poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição da República e no artigo 5º, "caput" da Constituição Estadual e o da reserva da administração, que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência do Poder Executivo.

Com efeito, as regras previstas nos artigos 61, §1º, II, alínea "e" e 84, VI, alínea "a" da Constituição Federal, refletidas nos artigos 24, § 2º, item "2" e 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição do Estado, originadas do postulado básico que norteia a divisão funcional do Poder, atribuem ao Governador competência exclusiva para dispor sobre matéria de cunho administrativo; exercer a direção superior da administração estadual; praticar os demais atos de



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

administração; disciplinar, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual; bem como deflagrar o processo legislativo, quando a edição de lei for necessária para concretizar a medida.

Da mesma forma, o artigo 5º, ao assinalar prazo para que o Poder Executivo regulamente a lei, incorre em idêntico vício de inconstitucionalidade, por dispor sobre tema reservado à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cujo exercício não pode ser estreitado pelo Parlamento.

Nesse sentido, cabe-me mencionar recente acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, no sentido da inconstitucionalidade da determinação contida no inciso III do artigo 47 da Constituição Estadual, que dispõe sobre o prazo para o Governador editar decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. De acordo com o Tribunal Paulista, tal dispositivo constitucional, ao restringir o exercício de função típica do Chefe do Poder Executivo, dissocia-se do modelo de separação de poderes adotado pela Constituição Federal, que não acolhe preceito análogo, estando a norma estadual, por esse motivo, eivada de inconstitucionalidade (ADI nº 2034898-44.2019.8.26.000).

Tendo em vista o vício que macula a proposta legislativa na sua essência, os demais dispositivos, em virtude de seu caráter acessório, também não podem subsistir. (...)"

Ex positis, esta Diretoria Legislativa entende – “rogata máxima venia” – que o Projeto de Lei nº 52/2021 é visceral e oceanicamente inconstitucional, tanto sob o ângulo da forma quanto sob a perspectiva substancial, em virtude das razões aqui ventiladas, por isto, mesmo reconhecendo a existência de leis semelhantes à propositura em testilha, a exemplo de leis municipal e estadual no Rio de Janeiro (inconstitucionais, a nosso ver).

Ante todo o exposto, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 52/2021 padece de eminentes (i) vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, pois contrário às Carta Cidadã e à Lei Maior Municipal, bem como (ii) resta imiscuída de vício de iniciativa, motivo pelo qual – a critério do Excelentíssimo Presidente desta Egrégia Casa Legislativa – a propositura pode ser validamente devolvida ao seu autor, o qual – assim – poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo. (...)"



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Ante o exposto, a nosso ver, e também analisando o recurso apresentado pelas honradas edis, não restam dúvidas sobre a possibilidade do Município legislar sobre o assunto, mas somente se a iniciativa for do Prefeito.

E para reforçar todos os esclarecedores fundamentos adrede colacionados, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio do seu Órgão Especial, julgou inconstitucional lei de semelhante teor (Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município de Mauá/SP), *verbis*:

“Art. 1º Poder Público Municipal elaborará estatística periódica acerca da violência contra a mulher no município de Mauá.

§ 1º Deverão ser tabulados todos os dados em que conste qualquer agressão que vitime a mulher, devendo existir codificação própria e padronizada para todas as secretarias e demais órgãos.

§ 2º A periodicidade de que trata o caput não poderá ser superior a 12 (doze) meses.

§ 3º A metodologia utilizada deverá seguir um padrão único para a coleta e tabulação dos dados.

Art. 2º Os dados coletados deverão ser centralizados na Secretaria Municipal de Segurança Pública e disponíveis para acesso de qualquer interessado.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

A lei é muito semelhante ao projeto em testilha e, à vista dela, assim ficou a ementa do acordão que a declarou inconstitucional em 5 de fevereiro de 2020:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município de Mauá, que **dispõe sobre a elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município** e dá outras providências. Cabimento. **Existência de vício de iniciativa insanável, na medida em que a questão tratada pela lei impugnada é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, na pessoa do Prefeito Municipal. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inteligência dos arts. 5º e 47, II e XIV e 144 da Constituição Estadual.** Muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de nova atribuição ao poder executivo municipal e,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

consequentemente, de despesa, sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada. Inconstitucionalidade já aferida pela Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal. Precedente deste Órgão Especial em hipótese análoga. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186121-44.2019.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2020; Data de Registro: 07/02/2020) **Grifamos**

No acórdão, o relator ainda traz à tona o entendimento do Ministério Público Bandeirante:

“(…) Como bem observou o i. representante do Ministério Público “é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública” (…) **Grifamos**

Ao remate, pugna-se pela manifesta inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 52/2021 e, *in casu*, especialmente pela improcedência do presente recurso.

Razão assiste à Presidência desta Câmara!

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 30 de março de 2021.

Hugo Adorno
Presidente da CJLR

Guilherme Bianco

Thainara Faria