



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigüi – 2 de maio de 2024.

Parecer: 59/2024

Solicitante: André Luis Moimas Grosso

Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 73/2024 – “Autoriza a criação da Casa da Mulher Birigüense no âmbito do município de Birigüi e dá outras providências”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Wesley Ricardo Coalhato que autoriza a criação da Casa da Mulher Birigüense no âmbito do município de Birigüi e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1401/2024, em 22 de abril de 2024. Despachado para parecer em 2 de maio de 2024. Recebido para parecer em 2 de maio 2024.

I – Do Projeto.

Projeto de lei com o objetivo de criação no município de Birigüi da “Casa da Mulher”, para atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica, configurando equipamento público municipal e podendo celebrar convênio com o Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, seccional de São Paulo e Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Câmara Municipal de Birigüi - SP



PROTOCOLO GERAL 1709/2024
Data: 20/05/2024 - Horário: 10:13
Legislativo - PARJU 59/2024

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Deverá ser dotada de profissionais de saúde e de assistência social, com o objetivo de atendimento e encaminhamento aos programas municipais as mulheres vítimas de violência doméstica. Despesas será por conta de dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

II – Da Competência.

O artigo 61, § 1º, II, alíneas “a” e “b” e artigo 84, II, da Constituição Federal determina ser privativo do chefe do poder executivo leis que dispunham sobre organização administrativa, criação de órgãos, funções, serviços públicos entre outras especificações, através do poder constituinte decorrente que é a possibilidade de estados terem suas próprias Constituições e pelo princípio da simetria este dispositivo se aplica ao estado e ao município.

Apesar de entendermos que se trata de uma política pública, sendo que por si só não teria vício de competência, caso fosse norma abstrata e genérica, mas ocorre que estabelece a instauração de equipamento público, utilização de profissionais e direcionamento para os programas públicos de combate á violência contra a mulher.

Também não há que se falar em norma autorizativa apenas, pois o poder Executivo não necessita de autorização legislativa para a organização e administração da gestão pública, normas autorizativas na verdade constituem comandos ao poder Executivo que constitui vício de competência.

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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) 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;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

Nas lições de HELY LOPES MEIRELLES:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (2018 p. 631).

Devido ao exposto o projeto de lei contém vício de iniciativa formal, por ser matéria de competência do poder executivo, tratando de organização administrativa, pois seria necessário profissionais e outros





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

equipamentos para ser implementado o objeto do respectivo projeto de lei, interferindo assim na esfera do poder executivo.

II – Do Direito.

Projeto não se encontra alinhado com o artigo 40 da Lei Orgânica do município de Birigüi, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Lei Orgânica do Município de Birigüi:

Art. 40. "Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: **I** – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica; **II** – fixação, reajuste ou aumento de remuneração dos servidores; **III** – regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; **IV** – organização administrativa, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; **V** – os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais".

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **§1º** - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) §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;

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...) XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Constitucional Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade Município de Caieiras - Lei n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022 que institui no âmbito do Município de Caieiras, o Programa "Mulher - Sua Saúde, Seus Direitos", e dá outras providências - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais, notadamente a Lei Orgânica do Município, como afirmado pelo autor Lei municipal que, em sua essência, envolve matéria de política pública direcionada à saúde e, evidentemente não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo - Competência material comum entre os entes federados, nos exatos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Federal - Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública no tocante à política pública relacionada à saúde Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar com estabelecimento das atividades que deverão ser praticadas para tanto (parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º) e indicação expressa do órgão público responsável pela criação e divulgação do programa de saúde (§ 4º do artigo 1º), bem como o prazo para a regulamentação da lei (artigo 3º), privando a Administração Pública da possibilidade de escolha do melhor meio de cumprimento de um dever - Violação do princípio da separação dos poderes - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante - Inconstitucionalidade reconhecida dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como artigo 3º, todos da Lei Municipal n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022, do Município de Caieiras - Ação julgada procedente em parte.(....) **Todavia, não pode a iniciativa parlamentar impor ao Executivo o modo como deverá criar e divulgar o programa, tampouco determinar que o encargo seja cumprido por determinado órgão público, como ocorre no § 4º do artigo 1º da lei ora impugnada, que impõe o encargo à "Divisão Municipal de Saúde", em nítida violação à reserva da Administração. A lei ora impugnada, além de indicar o órgão público responsável pela criação e divulgação do programa de saúde (§ 4º do artigo 1º), ainda estabelece atividades que**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

deverão ser praticadas para tanto (parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º), privando a Administração Pública da possibilidade de escolha do melhor meio de cumprimento de um dever. O artigo 3º da lei questionada, de igual modo, padece de inconstitucionalidade ao determinar prazo para a regulamentação da lei, pois o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento de que compete com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo exercer juízo de conveniência e oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são próprias, configurando indevida intervenção do Poder Legislativo em atividade própria do Executivo. (...) Direta de Inconstitucionalidade 2235541-13.2022.8.26.0000. (grifo nosso).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Catanduva. Lei nº 6.174, de 17 de junho de 2021, que cria o projeto para a Guarda Municipal de “Guardiã Maria da Penha”, que visa o monitoramento da segurança das mulheres vítimas de violência doméstica”. Inconstitucionalidade do ato normativo por se situar a matéria no âmbito da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo sobre atribuições e funções dos órgãos da Administração Pública. Inobservância do princípio da reserva de administração e da separação dos poderes (arts. 5º; 24, § 2º, item 2; e 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual). (...) **Aliás, o C. Supremo Tribunal Federal tem sufragado o entendimento no sentido de que fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos e servidores da administração pública, tal como se verifica na hipótese, violando diretamente a regra contida no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, que no âmbito estadual encontra correspondência no artigo 24, § 2º, item 2, da Carta Paulista. Procedência da ação**” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2276039-



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

88.2021.8.26.0000, Relator Desembargador Vianna Cotrim, julgada em 22 de junho de 2022. (grifo nosso).

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 8.140, de 30 de maio de 2023, do Município de Guarulhos, que "Autoriza o Poder Executivo a criar o aplicativo SOS Mulher no âmbito do Município de Guarulhos e dá outras providências" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI e XIV, 144, e 176, I, da Carta Paulista. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I, da Constituição Estadual - O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de segurança pública, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. - **Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as cumpra ou regulamente, porque cabe a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade.** - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 6º e 7º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2192840-03.2023.8.26.0000. (grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 5.667, DE 14 DE JUNHO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR INSTITUIÇÃO DA FEIRA DA BARGANHA COMO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL, COM DEFINIÇÃO DE LOCAL, DATA E HORÁRIO DE REALIZAÇÃO INVASÃO À COMPETÊNCIA MATERIAL DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE. **1. Sob o manto da autorização, o art. 2º da lei impugnada impõe restrição à Administração Pública quanto à conveniência e oportunidade de regulamentação da feira, matéria inserida em sua competência material. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. 2. Declaração da inconstitucionalidade por arrastamento do art. 1º da lei municipal, por ausência de relação de prejudicialidade entre esse dispositivo e o efetivamente questionado pelo autor da ação. Inadmissibilidade. Observância ao princípio da congruência. 3. Inexistência de vício decorrente da ausência da previsão da fonte de custeio. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCESSO Nº 2167974-28.2023.8.26.0000. (grifo nosso).**

ASSINADO DIGITALMENTE

FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

SERPRO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

V - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VI – Conclusão.

Ante o exposto, por estar em desacordo com os artigos 40 da Lei Orgânica do município de Birigui, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 61, § 1º, II, alíneas “a” e “b” e artigo 84, II, da Constituição Federal, o parecer é pela ilegalidade e inconstitucionalidade.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A cópia deste documento com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588