

Parecer Jurídico 60/2021

Assunto: Parecer ao Projeto de Lei nº 047/2021, Protocolo 32114 Envio em 18/08/2021 13:37:54

Trata-se de parecer ao projeto de lei nº 047/2021, de autoria do Vereador Ricardo Rio Menezes Villarino e Outros, que visa instituir o “*Mês da Mediação e Conciliação*”, no Município de Paraguaçu Paulista-SP, a ser realizada anualmente no mês de novembro.

O projeto visa dar oportunidade para os munícipes que estejam em débito com o município, inscritos ou não em dívida ativa ou ajuizadas, estarem regularizando sua situação com o ente público através da mediação e conciliação, proporcionando aumento da arrecadação para o município.

Trata-se de matéria de interesse local, afeta ao calendário de eventos do município, nas quais não estão contempladas no rol de exclusividade tratada no art. 55, § 3º e art. 70, ambos da Lei Orgânica do Município, sendo, portanto, de natureza concorrente com o Poder Legislativo, não havendo violação ao princípio da separação dos poderes ou da reserva da administração, posto que não impõe ao Poder Executivo obrigações e atribuições típicas da administração.

O Tribunal de Justiça de nosso Estado tem se manifestado favoravelmente em relação a este tipo de lei de iniciativa de parlamentar, conforme julgados recentes nas ADIns nº 2006126-13.2015; 2196158-67.2018; 2103255-42.2020 e 2096691-47.2020 e **especificamente na ADIn nº 2188800-51.2018.8.26.0000**, abaixo transcrita e com cópia na íntegra ao final:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2188800-51.2018.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto

Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto

Comarca: São Paulo

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.971/2018, que “dispõe sobre a Semana da Mediação e Conciliação no âmbito do município de São José do Rio Preto”. Ação parcialmente procedente. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (parágrafo único do artigo 1º e do artigo 2º). Instituição da data no calendário oficial deve prevalecer. Reconhecimento da inconstitucionalidade limita-se aos dispositivos que permitiram invasão à esfera de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes violação dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, a, 144, todos da Constituição Paulista. Ação parcialmente procedente.

Sobre interesse local, assim dispõe o art. 30, Inc.I da Constituição Federal e art. 7º, caput da Lei Orgânica do Município:

“C.F.-Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

“LOM - Art. 7º - Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite o interesse local e ao bem estar de sua população,”

A proposição se enquadra quanto aos aspectos de **iniciativa e competência**, nos termos dos Arts. 55, caput da LOM:

“LOM - Art. 55 - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, a Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara de Vereadores, ao Prefeito e aos eleitores do Município.

O regime de tramitação é normal, devendo ser apreciado pelas comissões competentes, especialmente na Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, conforme Art. 76 do R.I., para que se manifeste sobre os aspectos contábeis da proposição, especialmente face às Leis nº 4.320/1964 e 101/2000, bem como quanto à LDO.

“Art. 76 - As Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, cabe:

§ 2º - A Comissão de Constituição, Justiça e Redação manifestar-se-á sobre a constitucionalidade e legalidade e a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade sobre os aspectos financeiros e orçamentários de qualquer proposição.”

Isto posto, o projeto de lei apresenta-se regular nos aspectos gramaticais e regimentais, sendo **legal** face as normas vigentes, podendo ter regular tramitação e apreciação pelo Egrégio Plenário.

Estância Turística de Paraguaçu Paulista, 18 de Agosto de 2021

Mario Roberto PLazza
Procurador Jurídico



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000177442

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2188800-51.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 13 de março de 2019.

PÉRICLES PIZA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2188800-51.2018.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto

Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto

Comarca: São Paulo

Voto nº 38.106

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.971/2018, que “dispõe sobre a Semana da Mediação e Conciliação no âmbito do município de São José do Rio Preto”. Ação parcialmente procedente. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (parágrafo único do artigo 1º e do artigo 2º). Instituição da data no calendário oficial deve prevalecer. Reconhecimento da inconstitucionalidade limita-se aos dispositivos que permitiram invasão à esfera de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes – violação dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, a, 144, todos da Constituição Paulista. Ação parcialmente procedente.

I – Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.971, de 22 de junho de 2018, que “*dispõe sobre a semana da mediação e conciliação no âmbito do município de São José do Rio Preto*”.

O autor afirma que o ato impugnado encontra-se eivado por vícios insanáveis de inconstitucionalidade, decorrentes de mácula de ordem formal. Com efeito, argumenta-se que o Poder Legislativo teria extrapolado os limites de sua função, porquanto a matéria legislada está



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

compreendida na reserva da administração e sua iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Diante disso, aduz estar a lei em comento desrespeitando o que preceituam os artigos 5º, 47, II, XI, XIV e XIX, alínea *a*, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

O pedido liminar foi deferido suspendendo integralmente a Lei nº 12.971, de 22 de junho de 2018, do Município de São José do Rio Preto (cf. fls. 50/52).

O Procurador-Geral do Estado declarou faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado, por tratar-se de matéria exclusivamente local (fls. 89/90).

A Câmara Municipal de São José do Rio Preto prestou informações descrevendo o processo legislativo que culminou na edição da lei impugnada (cf. fls. 59/61).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, emitiu parecer no sentido de julgar parcialmente procedente a ação, para declarar a incompatibilidade do parágrafo único do artigo 1º e do artigo 2º da Lei Municipal nº 12.971/18, do Município de São José do Rio Preto, com os artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual (cf. fls. 93/103).

É o relatório.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

II - Consoante os ponderáveis fundamentos lançados pela exordial, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º e do artigo 2º, da Lei nº 12.971/18, do Município de São José do Rio Preto, que “*dispõe sobre a Semana da Mediação e Conciliação no âmbito do município de São José do Rio Preto*”, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica instituída no Calendário Oficial do Município de São José do Rio Preto a "Semana da Mediação e Conciliação" a ser realizada, anualmente, na última semana do mês novembro.

Parágrafo único - Serão objetos da semana de mediação e conciliação todos os débitos inscritos em dívida ativa ou ajuizados pela Procuradoria Geral do Município.

Art. 2º - Fica facultado à Administração Pública Direta e Indireta, através de parcerias públicas e privadas, desenvolverem atividades que promovam a mediação e conciliação das demandas processuais administrativas.

Art. 3º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

(Original sem grifo)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Da leitura dos dispositivos, verifica-se que não se limitam a inovar o calendário oficial do município de São José do Rio Preto, instituindo data comemorativa para mediação e conciliação, mas, sim, abrangem **atos de gestão administrativa** referentes à previsão de mediação e conciliação **para todos os débitos inscritos em dívida ativa ou ajuizados pela Procuradoria-Geral do Município e a possibilidade de promoção da mediação e da conciliação das demandas processuais administrativas serem feitas através de parcerias públicas e privadas a serem realizadas pelo Executivo local**, impondo, desta feita, atribuições a órgãos do Poder Executivo.

Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 1º e o artigo 2º da lei objurgada encontram-se eivados de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo, tendo em vista que a competência para disciplinar a organização administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

A iniciativa do Legislativo importa, na espécie, em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais.

Os dispositivos supramencionados, de iniciativa parlamentar, são verticalmente incompatíveis com o ordenamento constitucional por violar o Princípio da Separação de Poderes, o qual, conforme bem elucidada o ilustre Ministro Alexandre de Moraes:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade. Referido sistema foi esboçado, pela primeira vez, por Aristóteles, na obra 'Política', tendo sido detalhado posteriormente por John Locke, no 'Segundo Tratado do Governo Civil', que também reconheceu três funções distintas, sendo, finalmente, consagrado na obra de Montesquieu, 'O Espírito das Leis', a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal, transformado em dogma pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, encontrando previsão no artigo 2º da nossa Constituição Federal” (in Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 – p. 424).

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando a manutenção do equilíbrio tripartite.

Daí encontrar-se, igualmente, previsto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal. Senão vejamos:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 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;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 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.”

Na organização político-administrativa, o município apresenta funções distintas. O prefeito (chefe do Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos e dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

funcionários que atuam em sua prestação, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.

In casu, de rigor reconhecer a competência legislativa da Câmara dos Vereadores para fixar data destinada a uma espécie de conscientização coletiva (“Semana da Mediação e Conciliação”), entretanto, a forma pela qual deverá a Administração Pública implementar e organizar tal atividade administrativa é matéria reservada ao Prefeito, fundada em escolha política de gestão.

Conforme bem destacou o parecer da zelosa Procuradoria-Geral de Justiça: “Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre no caso em exame, em função da imposição à Administração de realizar a conciliação sobre todos os débitos inscritos em dívida ativa ou ajuizados pela Procuradoria Geral do Município, bem como de promover a mediação e a conciliação das demandas processuais administrativas através de parcerias públicas e privadas, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes” (fls. 97/98).

Destarte, parte da atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes. **Presente, portanto, parcial vício de**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

iniciativa da norma.

Cumprе esclarecer que, uma vez reconhecida a inconstitucionalidade desses dispositivos (parágrafo único do artigo 1º e artigo 2º), a norma persiste em sua essência, com a instituição da data comemorativa, envolvendo alteração no calendário oficial do Município de São José do Rio Preto, para inclusão da “*Semana da Mediação e Conciliação*”, cuja matéria não está afeta a competência exclusiva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, haja vista que ao Legislativo é autorizada a fixação de datas comemorativas ou voltadas à conscientização coletiva.

O que não pode ocorrer é a ingerência do Legislativo na forma de implementação de datas comemorativas, o que caracteriza intromissão indevida na gestão administrativa municipal.

Sobre o tema, há precedentes deste colendo Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.220, de 27 de agosto de 2015, do Município de Lins, que institui a "semana de conscientização do uso da antena corta-pipas" – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes – Reconhecimento parcial – Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

também, atos de gestão administrativa (artigos 2º e 3º) – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido parcialmente procedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2213087-15.2017.8.26.0000, Rel. Ricardo Anafe, j. 13/06/2018). Grifo nosso.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.278, de 25 de fevereiro de 2015, que inclui no Calendário Oficial do Município de Jaguariúna o "Projeto Saúde do Atleta Amador". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento parcial. Lei impugnada que impõe aos órgãos da Administração a obrigação de realizar exames médicos na semana da comemoração (art. 2º). Inconstitucionalidade reconhecida nessa parte. Lei meramente autorizativa. Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. **Norma impugnada que, na verdade, contém indisfarçável "determinação"** (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Guilherme, j. 25/04/2012), **sendo, por isso, manifestamente inconstitucional.** No mesmo sentido: ADIN nº 2253917-57.2016.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 26/04/2017; ADIN nº 2251953-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 05/04/2017; ADIN nº 2144611-56.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 22/03/2017; ADIN nº 21211808-79.2016.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 07/12/2016). Ação julgada parcialmente procedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2154526-61.2018.8.26.0000, Rel. Ferreira Rodrigues, j. 05/12/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.805, de 24 de julho de 2017, do Município de Palmital, que "institui a 'Semana da Família', no município de Palmital-SP e dá outras providências" – **Lei, de iniciativa parlamentar, que, no caput do art. 1º, ao instituir aludida semana, não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e não viola o princípio da separação de poderes – INCONSTITUCIONALIDADE, porém, (a) do § 1º do art. 1º, quanto à expressão "Administração Municipal" e (b) dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 1º, em sua integralidade, ao invadir a esfera de gestão**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

administrativa (art. 24, § 2º, da CE), ao impor atribuições ao Poder Executivo – Inconstitucionalidade parcial, reconhecida.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Norma que dispõe de forma genérica que a execução da lei correrá por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário – Norma que não incide em vício de inconstitucionalidade por supostamente violar o art. 25 da CE – Inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada, apenas. Ação julgada parcialmente procedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2169571-42.2017.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, j. 09/05/2018).

Mais não precisa ser dito para concluir que uma parcela dos dispositivos contestados efetivamente invadiu a esfera competente ao chefe do Poder Executivo.

De rigor, portanto, a parcial procedência desta ação direta de inconstitucionalidade, por evidente vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes.

Ante o exposto, pelo meu voto, **julgo parcialmente procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade tão somente do parágrafo único do artigo 1º e do artigo 2º, da Lei Municipal nº 12.971, de 22



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de junho de 2018, do Município de São José do Rio Preto.

PÉRICLES PIZA

Relator

