



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 4455/2020

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Professor Jobert Minhoca

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 109, de 2020, que institui o projeto “Aqui tem Artista de Qualidade” obrigando a contratação de artistas andreenses para abertura de espetáculos musicais no município.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 048.04.2022, referente ao Autógrafo nº 12, de 2022, referente ao Projeto de Lei CM nº 109/2020, que institui o projeto “Aqui tem Artista de Qualidade” obrigando a contratação de artistas andreenses para abertura de espetáculos musicais no município.

Conforme consta da justificativa da propositura, é notório o prejuízo ao setor cultural ocasionado pela pandemia do novo coronavírus. Apresentações musicais com público estão suspensas há vários meses, afetando artistas, produtores e todos que trabalham na frente ou nos bastidores dos palcos.

E ainda, a retomada do calendário de eventos e a liberação de apresentações e espetáculos musicais será gradativa, mas será o momento de, junto a grandes apresentações de bandas e artistas consagrados, reservarmos espaço para os artistas andreenses.

Por fim, sabendo da tradição de qualidade dos artistas andreenses, apresentamos o presente projeto de lei visando criar um mecanismo que deverá valorizar a produção artística local, incentivando artistas andreenses e gerando empregos na área cultural.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que o art. 144 da Constituição Estadual prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si.

E ainda que, quanto ao conteúdo da matéria proposta, verifica-se que pretende estabelecer dever no sentido de ser obrigatória a oferta de oportunidade para apresentação de artistas andreenses para realizar a abertura de espetáculos musicais no Município, medida que, embora de notável consideração, caracteriza inconstitucionalidade formal.

Argumenta que, observe-se que ter ou não abertura depende da proposta artística: nem todos os espetáculos musicais possuem abertura. Deve ficar claro que o fazer cultural está intimamente ligado ao conceito do artista, não podendo impor limites ou obrigações.

Aduz que, o Projeto de Lei não informa se a contratação é remunerada ou voluntária, mas, somente que a contratação é obrigatória, ou seja, caso seja uma produção particular, este será obrigado a contratar artistas andreenses, o que onerará o espetáculo, caso essa obrigação seja por parte do Poder Público, cria-se despesas não detalhadas em orçamento.

Alega que, assim, no âmbito do setor privado, cria-se um aumento de custos, podendo o Projeto de Lei ter efeito contrário e afastar propostas de produções musicais a serem realizados na cidade e no setor público, custos não previstos em orçamento.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, observe-se, ainda, que os teatros vinculados à Secretaria de Cultura cobram “preço público”, podendo ser valor fechado ou porcentagem da bilheteria. Na hipótese de um produtor utilizar algum desses teatros, além do preço público será obrigado a contratar músicos andreenses, o que fere a liberdade artística (art. 5º, IX, CF).

Aduz que, a matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante no art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88, (ambos de reprodução obrigatória na CE), ao dispor a respeito de direito que deve ser implementado pelo Executivo, principalmente quando oferecer financiamento público para eventos de natureza cultural, o que cabe exclusivamente a ele definir, enquanto gestor administrativo.

Alega ainda que, a proposição trata, eminentemente, de disciplina tipicamente administrativa, a qual constitui atribuição político-administrativa do Prefeito, caracterizando inconstitucionalidade formal. Não cabe à lei de iniciativa parlamentar estabelecer as exigências a serem cumpridas para que o Poder Executivo ofereça recursos públicos a fim de custear eventos culturais, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça de SP (ADI 0199752-70.2011.8.26.0000 e ADI 0133377-87.2011.8.26.0000).

E ainda, é importante recordar que, desde 2017, a Secretaria de Cultura evita a realização de “contratações diretas” e escolhidas internamente, priorizando editais públicos com seleção imparcial através de avaliadores contratados, exatamente para oportunizar os artistas locais (não apenas músicos).

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 109, de 2020 perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que o art. 144 da Constituição Estadual prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si.

E ainda que, quanto ao conteúdo da matéria proposta, verifica-se que pretende estabelecer dever no sentido de ser obrigatória a oferta de oportunidade para apresentação de artistas andreenses para realizar a abertura de espetáculos musicais no Município, medida que, embora de notável consideração, caracteriza inconstitucionalidade formal.

Argumenta que, observe-se que ter ou não abertura depende da proposta artística: nem todos os espetáculos musicais possuem abertura. Deve ficar claro que o fazer cultural está intimamente ligado ao conceito do artista, não podendo impor limites ou obrigações.

Aduz que, o Projeto de Lei não informa se a contratação é remunerada ou voluntária, mas, somente que a contratação é obrigatória, ou seja, caso seja uma produção particular, este será obrigado a contratar artistas andreenses, o que onerará o espetáculo, caso essa obrigação seja por parte do Poder Público, cria-se despesas não detalhadas em orçamento.

Alega que, assim, no âmbito do setor privado, cria-se um aumento de custos, podendo o Projeto de Lei ter efeito contrário e afastar propostas de produções musicais a serem realizados na cidade e no setor público, custos não previstos em orçamento.

Argumenta que, observe-se, ainda, que os teatros vinculados à Secretaria de Cultura cobram "preço público", podendo ser valor fechado ou porcentagem da bilheteria. Na hipótese de um produtor utilizar algum desses teatros, além do preço público será obrigado a contratar músicos andreenses, o que fere a liberdade artística (art. 5º, IX, CF).

Aduz que, a matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante no art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988, substância





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88, (ambos de reprodução obrigatória na CE), ao dispor a respeito de direito que deve ser implementado pelo Executivo, principalmente quando oferecer financiamento público para eventos de natureza cultural, o que cabe exclusivamente a ele definir, enquanto gestor administrativo.

Alega ainda que, a proposição trata, eminentemente, de disciplina tipicamente administrativa, a qual constitui atribuição político-administrativa do Prefeito, caracterizando inconstitucionalidade formal. Não cabe à lei de iniciativa parlamentar estabelecer as exigências a serem cumpridas para que o Poder Executivo ofereça recursos públicos a fim de custear eventos culturais, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça de SP (ADI 0199752-70.2011.8.26.0000 e ADI 0133377-87.2011.8.26.0000).

E ainda, é importante recordar que, desde 2017, a Secretaria de Cultura evita a realização de “contratações diretas” e escolhidas internamente, priorizando editais públicos com seleção imparcial através de avaliadores contratados, exatamente para oportunizar os artistas locais (não apenas músicos).

Por fim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 109, de 2020 perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

2.2.1. Do Princípio da Reserva de Administração

A **reserva de Administração** em sentido estrito tem por função a proteção da Administração Pública, **visando resguardar o núcleo central da função administrativa** contra indevidas ingerências. Tutela, assim, **o mérito administrativo**.

Desta forma, vedam-se indevidas ingerências tanto de entidades do Legislativo como do Judiciário nesse campo atribuído à Administração para o exercício da função principal. Tal proteção não favorece somente ao Poder Executivo, mas sim à Administração Pública como um todo.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. **Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.**

Logo, extrai-se da reserva de Administração em sentido estrito um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da Administração Pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Evidentemente, a tarefa de saber se a lei ultrapassou esses limites apresenta-se bastante complicada. Além da subjetividade do interprete, tem-se uma ausência de critérios prévios para análise – ou mesmo inviabilidade ou dificuldade prática em estabelecê-los. É uma tarefa a ser desenvolvida, em boa parte, casuisticamente. Essa função de controle poderá ser exercida pelo Judiciário, órgão alheio ao conflito, inclusive no âmbito do controle de constitucionalidade.

No que tange à **reserva de Administração** em sentido estrito, o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua existência como um **princípio constitucional**, de modo a impedir a ingerência normativa do Poder Legislativo em determinadas matérias de competência administrativa exclusiva do Poder Executivo, senão vejamos:

*“Dessa forma, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência dominante desta Suprema Corte, **no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração**, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em ‘um núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*administração contra as ingerências do parlamento' (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª edição, p. 739). **Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração.** (...) Assevere-se, ainda, que a iniciativa privativa de leis por parte do Presidente da República está prevista no artigo 61, §1º, da Constituição da República. Nada obstante, apesar de a Constituição retratar essas situações como de iniciativa privativa do Presidente da República, por força do princípio da simetria, tal prerrogativa se estende aos Chefes do Executivo das outras Unidades Federativas. Conseqüentemente, as leis decorrentes das situações previstas no rol do mencionado artigo que forem editadas sem a devida iniciativa do Chefe do Poder Executivo são inconstitucionais, por vício formal de iniciativa. (...)”¹ (g/n)*

Em interessante decisão, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar em 01/02/2005 o Recurso Extraordinário nº 302.803-1/RJ, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, reconheceu a inconstitucionalidade, por violação **do princípio da separação de poderes e do princípio da reserva de administração, de lei municipal do Rio de Janeiro.** Tal lei determinava que as “ruas de vilas” fossem reconhecidas como logradouros públicos (passando tais áreas, anteriormente de domínio privado, para o domínio público) e impunha ao Poder Público o dever de prestar serviços públicos nessas localidades_– incrementado assim a despesa administrativa sem indicar contrapartida orçamentária. **Entendeu a corte que o Poder Legislativo, ao determinar drásticas alterações na política urbanística local, usurpou função administrativa atribuída ao Poder Executivo local.** Além disso, argumentou-se (assim como nos julgados já mencionados) vício de iniciativa da lei.

No caso sob exame, ao Poder Legislativo cabe estabelecer as normas gerais, as diretrizes gerais e/ou os objetivos gerais de uma política pública (programas, projetos e ações), mais não pode estabelecer, como serão desenvolvidas (formas de execução) sendo atribuições do Poder Executivo (função administrativa), e não foi isso o que aconteceu.

A Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.985, de 25 de setembro de 2017, que institui a

¹ STF, RE 722101 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17/09/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

operação Bota-fora no Município de Santo André, para coleta residencial programada de materiais sem utilidade para os munícipes, emitiu o seu parecer com o seguinte entendimento, após a apresentação das Informações pelo Legislativo Andreense:

“(...)

A matéria empolgada no debate constitucional proposto diz com o princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes), e impende ao seu exame com a contribuição pretoriana devotada a respeito, em especial a tese fixada em sede de repercussão geral pela Suprema Corte Brasileira (Tema 917).

Ressalto, por sua extrema importância e manifesta sensibilidade, que a controvérsia rende ensejo à disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos que, sob o influxo da modernidade neopositivista (ou pós-positivista), oscila conforme o esquema de organização político-jurídico adotado, percolando na compreensão da instituição, da natureza e dos limites das políticas públicas a partir do modelo vigente de separação de poderes.

A lei local de iniciativa parlamentar estabelece a instituição de operação denominado “Bota-Fora” que se destina a “coleta de materiais, sem utilidade para os munícipes e não passível de remoção pela coleta de lixo domiciliar em razão de suas dimensões”, tais como como “eletrodomésticos, colchões, móveis, restos de computadores, restos de pequenas obras, madeiras, pneus e utensílios usados” (art. 1º e parágrafo único). Impõe-se à Administração Municipal que, através de seus órgãos competentes, providencie a programação da coleta com base no mapeamento do município e a definição dos locais adequados e datas para cada bairro e comunidade (artigo 3º). **Eis aí, indiscutivelmente, uma política pública, ou uma das medidas de política pública.**

Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empreitada poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a imposição de descarte adequado de lixo produzido, mas, não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

(...)² (g/n)

Esse entendimento foi reafirmado pela Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082325-03.2020.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 10.249, de 26 de novembro de 2019, que autoriza o Poder Executivo a instituir no Município de Santo André, diretrizes que definam a Política de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, a saber:

“(...)

² Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 08/11/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a imposição da instituição de uma política pública, que vise ao enfrentamento da violência contra a mulher, mas, não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

No caso em exame, à exceção dos arts. 6º e 8º, a norma contestada não contém uma prescrição (obrigação) que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação.

Ao contrário, ressalvados os preceitos especificados, o ato normativo é assaz abstrato, indeterminado e genérico, definindo conceitos que devem ser considerados para os efeitos da lei (art. 1º), traçando diretrizes (arts. 2º e 7º), estabelecendo eixos de ações e articulações de políticas públicas, além de objetivos a serem perseguidos na ação governamental (arts. 3º, 4º e 5º).

A fórmula normativa adotada, pois, não ceifa a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever – enfim, do atendimento ao dovere di buona amministrazione.

(...).³ (g/n)

Esse entendimento também consta do Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, acima mencionada, no voto do nobre Desembargador Relator, Francisco Casconi, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“(…)

Não se obsta, em verdade, toda e qualquer edição de atos normativos originados no parlamento que disponham sobre a inserção de políticas públicas no âmbito municipal, observados os limites constitucionais, e desde que não adentrem o núcleo da reserva de iniciativa do Chefe do Poder

³ Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082325-03.2020.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 24/02/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Executivo, sob pena de engessar e/ou anular parcela de suas prerrogativas institucionais, ou mesmo de seus órgãos estruturais.

(...).⁴

Resta claro que, tanto o Poder Legislativo, como o Poder Executivo podem propor políticas públicas. **O Legislativo cria as leis referentes a uma determinada política pública e o Executivo é o responsável pelo planejamento da ação e pela aplicação da medida.**

Há ofensa ao **princípio da separação de poderes** ao invadir o espaço denominado **reserva de Administração**, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para **a prática de atos de direção superior da Administração e mesmo atos ordinários, insuscetíveis de interferência ou invasão pelo Parlamento.**

Com esse fundamento, em caso análogo ao tratado no presente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tendo como Desembargador Relator, Francisco Casconi, **julgou procedente** a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2038703-39.2018.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Taquarituba, em face da Lei Municipal nº 1783/2018, que ***“estabelece a obrigatoriedade de contratação de artistas locais, integrantes de bandas, conjuntos, elencos, grupos de dança e teatro, em eventos que recebam recursos públicos”***, senão vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.783, DE 01 DE MARÇO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA/SP – NORMA QUE “ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS LOCAIS, INTEGRANTES DE BANDAS, CONJUNTO, ELENÇOS, GRUPOS DE DANÇA E TEATRO, EM EVENTOS QUE RECEBAM RECURSOS PÚBLICOS” - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, “A”, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - PATENTE INVASÃO A ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

⁴ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2200660-15.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgado em 19/02/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA - AÇÃO PROCEDENTE.

(...)

A despeito da competência do Município para legislar sobre tema de interesse eminentemente local (art. 30, inciso I, da Constituição da República), o ato legislativo municipal deve guardar obrigatória compatibilidade vertical com aqueles que lhe servem de parâmetro aspecto substancial, ou nomoestática constitucional, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que o antecedeu aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional como forma de efetiva, segura e integral inserção no ordenamento jurídico.

A Constituição da República adotou em seu artigo 61 sistema dinâmico de iniciativa das Leis (fase inicial do processo legislativo), conferindo legitimidade ordinária a sujeitos diversos e determinados. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.

Trata-se de norma vinculada ao princípio da simetria, cujo conteúdo deve ser observado nas respectivas Constituições dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem como nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo. Tal interpretação é extraída do art. 144 da Constituição do Estado, cuja redação literal se segue:

“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.”

Com efeito, na linha do fundamentado parecer ministerial acostado a fls. 63/79, o ato normativo impugnado revela interferência do Poder Legislativo na esfera do Executivo Municipal, ao invadir seara de atos de administração.

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Analisando o trâmite do processo legislativo, acostado a fls. 14/28, constata-se que a iniciativa do projeto adveio do Vereador Éder Miano Pereira. Portanto, a Lei nº 1.783, de 01 de março de 2018, do Município de Taquarituba viola os artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, dispositivos estes de observância obrigatória pelos Municípios. Nos termos do parecer ministerial exarado pelo Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Dr. Wallace Paiva Martins Júnior (fls. 63/79):

"Nesse aspecto, a lei municipal ora contestada padece de flagrante inconstitucionalidade, pois ao estabelecer atribuições ao Poder Executivo, de um lado, viola o art.47, II, IV e XIX, a, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, §2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo, assunto cuja iniciativa legislativa lhe é reservada.

[...]

A lei municipal violou, portanto, a Constituição Bandeirante, ingressando em tema de iniciativa do Executivo, estabelecendo a esse Poder regras de conduta.

O ato normativo impugnado instituiu que os eventos que recebam recursos públicos tenham a abertura realizada por músicos locais, a serem contratados pelos produtores de evento (art. 1º). Ademais, definiu critérios para qualificar artistas locais (§1º, art. 1º), estabeleceu que eventos que se estenderem por mais de três dias deverão contar com artistas locais por mais de uma vez (§3º, art. 1º), atos esses de administração, que se encontram, por reserva legal, sob o manto do Chefe do Executivo.

Verifica-se, pois, que a lei impugnada não trata de proposição geral e abstrata inserida na competência da Câmara Municipal que é a de atuar com caráter regulatório, geral e abstrato."

Realizando a sindicância de leis similares, este C. Órgão Especial se manifestou pela inconstitucionalidade de normas, de iniciativa parlamentar, vinculando a contratação de serviços artísticos locais:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.380, de 26 de abril de 2016, do Município de São Sebastião, que **“dispõe sobre abertura de shows no município com músicos locais”** - Inconstitucionalidade - **Violação do princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Imposição ao Poder Executivo de tarefas típicas de administração, como as de condicionar a expedição de autorização para realização de shows à indicação, pelo produtor, de artistas e assim também a apresentação de contratos, e de promoção, organização e adoção de providências tendentes a constituir cadastro de artistas locais (arts. 5º, I, 47, II, XIV e XIX, e 144 da CE)** - Criação de novos encargos sem a indicação de sua fonte de custeio (arts. 25, 174, e 176, I, CE) - Violação do princípio da livre iniciativa, resultante da imposição de que o produtor de shows contrate artistas locais para realizar a respectiva abertura, precedendo a atração principal (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF, aplicáveis aos Municípios em razão do art. 144 CE - **Quebra, ademais, do princípio da razoabilidade (arts. 111 e 114 da CE)** - **Inconstitucionalidade configurada.**” (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2127727-49.2016.8.26.0000, rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, j. em 05 de abril de 2017, destacado).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Itapetininga, **que assegura a participação de artistas locais em eventos artísticos e culturais promovidos ou patrocinados por órgãos e entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta do Município de Itapetininga. Violação aos artigos 5º, "caput", e 47, inciso II, da Constituição Estadual. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 5.417/10 do Município de Itapetininga.**” (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0133377-87.2011.8.26.0000, rel. Des. RUY COPPOLA, j. em 25 de abril de 2012, destacado).

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 759, de 11 de dezembro de 2006, **que estabelece prioridade para a contratação de artistas locais nos eventos patrocinados ou apoiados pelo Poder Público - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes-** Criação de despesas não previstas no orçamento - Afronta aos artigos 5º, 25, 47, II e 144, todos da Constituição Estadual - Ação procedente.”(TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 9035881-75.2006.8.26.0000, rel. Des. DEBATIN CARDOSO, j. em 24 de outubro de 2007, destacado).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suma, as razões que maculam a validade da norma ora impugnada são o vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes.

Julgo procedente a pretensão para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.783, de 01 de março de 2018, do Município de Taquarituba/SP.” (g/n)

Sob essa perspectiva o Projeto de Lei CM nº 109/2020 é inconstitucional.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 109/2020, é **INCONSTITUCIONAL** e **ILEGAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 09 de Maio de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

