



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 916

PROJETO DE LEI Nº 13.996

PROCESSO Nº 2.954

ASSUNTO: PROJETO DE LEI VEDAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFERTAR E CELEBRAR MAIS DE DOIS CONTRATOS DE EMPRÉSTIMO, DE QUALQUER NATUREZA, A FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS APOSENTADOS OU PENSIONISTAS QUE POSSUAM DESCONTO DE PENSÃO ALIMENTÍCIA EM FOLHA DE PAGAMENTO.

PROCESSO LEGISLATIVO. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL . ILEGALIDADE.

1- RELATÓRIO

De autoria do Vereador **ANTÔNIO CARLOS ALBINO** o presente projeto de lei visa vedar às instituições financeiras ofertar e celebrar mais de dois contratos de empréstimo, de qualquer natureza, a funcionários públicos municipais aposentados ou pensionistas que possuam desconto de pensão alimentícia em folha de pagamento.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

2 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Não obstante o intento do nobre autor expresso na proposta em exame, afigura-se eivada de vício de inconstitucionalidade e ilegalidade, conforme passa a expor.





2.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E DE INICIATIVA

A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22).

No caso em exame, em que pese o intento do nobre autor, a proposição se afigura revestida da condição inconstitucionalidade ao invadir a competência privativa da União para legislar sobre matérias atinentes ao direito civil, alicerçada no art. 22, inc. I, da Carta Constitucional, bem como, política de crédito, inc. VII, como exposto:

Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

Ademais projeto, está revestido de inconstitucionalidade e ilegalidade, uma vez que, estabelece atribuições ao Poder Executivo, com invasão na seara privativa do Alcaide (organização administrativa), conforme consta no art. 46, inc. IV e V, da Lei Orgânica de Jundiaí.

Art. 46. *Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

[...]

IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;





Em outras palavras, a lei impugnada supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do Alcaide, o que permite concluir pela sua inconstitucionalidade.

Nesse passo, cumpre recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles¹:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. (MEIRELES, 2006, p.708 e 712).

Assim, viola o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí, a saber:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 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.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Art. 4º São órgãos do Governo Municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.

1 Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006.





Vale ressaltar, neste caminho, conforme o STF, aplica-se aos demais entes o disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição do Brasil – norma de reprodução obrigatória. No referido artigo é insculpido o princípio constitucional da reserva de administração que visa limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo.

Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre matéria correlata a organização e ao funcionamento da Administração Pública.

Por isso o referido projeto de lei é formalmente inconstitucional.

2.2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Considerando os elementos que foram erigidos pela nova norma, vale ressaltar a transgressão ao Princípio da Livre Iniciativa e Livre Concorrência, princípios estes fundamentais como descrito no artigo inaugural, IV, e art. 170 “*caput*”, IV, da Constituição Federal. Como exteriorizada:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]





IV - livre concorrência;

A Constituição estabelece, como princípio, a livre iniciativa. A lei não pode arbitrariamente retirar determinada atividade econômica da liberdade de empreender das pessoas, salvo se fundamento constitucional autorizar a restrição imposta. A edição de leis ou atos normativos proibitivos, pautada na exclusividade do modelo, não se amolda ao regime constitucional da livre iniciativa.

Em segundo lugar, a livre iniciativa significa livre concorrência. A opção pela economia de mercado baseia-se na crença de que a competição entre os agentes econômicos e a liberdade de escolha dos consumidores produzirão os melhores resultados sociais.

Deste modo, ao estabelecer uma vedação para rede privada a norma adentra na gestão comercial do empresário e, por via de consequência, viola o princípio da livre iniciativa presente nos arts. 1, IV e 170 da CF/88.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o prisma jurídico, o projeto é inconstitucional, em face da violação ao Pacto Federativo de distribuição de competências entre os entes federados, postulado gravado como cláusula pétrea em nossa Constituição Federal (arts. 1.º, 18, e 60, § 4.º, I), bem como por invadir a competência privativa do Executivo.

Por fim, viola materialmente a CF/88 ao restringir a livre iniciativa do empresário.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS

Nos termos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação, bem como a Saúde, Assistência Social e Previdência.

QUÓRUM: maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.J.).

Jundiaí, 22 de maio de 2023





Fábio Nadal Pedro

Procurador Jurídico

João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Hiago F. C. Evangelista Vieira

Procurador Jurídico

Pedro Henrique O. Ferreira

Chefe do Setor de Projetos

Mariana Coelho do Amaral

Estagiária de Direito

Vinícius Augusto M. N. Soares

Estagiário de Direito

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiária de Direito



