

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER - LOM Nº 118**

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ Nº 113

PROCESSO Nº 68.597

De autoria do Vereador **MARCELO ROBERTO GASTALDO**, a presente proposta de emenda à Lei Orgânica de Jundiaí altera a Lei Orgânica de Jundiaí, para condicionar a aquisição de bens imóveis por desapropriação e dar outras providências.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05, vem instruída com o documento de fls. 06/07, e atende o dispositivo inserto no inc. I do art. 42 da Carta de Jundiaí, que determina a necessidade de assinaturas adicionais de 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara para que possa ser apresentada.

É o relatório.

PARECER:

O parecer merece ser desmembrado para o fim de abarcar todas as alterações pretendidas com a presente propositura, de forma a torná-lo mais claro.

I-) Da alteração do artigo 109, da LOM.

A proposta de emenda visa acrescentar os §§ 1º e 2º, ao artigo 109, de molde a exigir, para hipóteses de compra e permuta de bens imóveis destinados à consecução de parque tecnológico, projetos sociais, projetos habitacionais, projetos assistenciais e na área de saúde, a inclusão na autorização legislativa (já determinada pelo *caput*, do art. 109), do projeto executivo pretendido, com indicação das dotações orçamentárias que serão oneradas, de observância compulsória para a Administração direta e indireta e fundacional.



Tendo em vista que para as hipóteses compra e permuta de bens imóveis já há necessidade de autorização legislativa prévia¹ (*prius*); a especificação de exigência, para os casos que especifica (projetos sociais e tecnológicos, lato senso), de projeto executivo pretendido, com indicação da dotação orçamentária a ser onerada é um acréscimo (*posterius*).

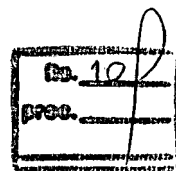
E esse acréscimo a lei autorizativa não é exorbitante, posto ser pressuposto que, no âmbito da Administração Pública, lato senso, nenhuma despesa poderá ser realizada sem prévia previsão orçamentária (CF, art. 167, I e II²). Esse mesmo raciocínio, por óbvio, aplica-se para a aquisição de bens imóveis pelo Poder Público para efeito de implantação de projetos tecnológicos e sociais, lato senso.

E, s.m.j., a seleção de tais projetos levam em conta sua dimensão, de forma a afastar a permuta e compra de imóveis em circunstâncias de menor dimensão³ (afastando a hipótese de assoberbamento administrativo/burocrático).

1 O parecer parte do pressuposto da exigência da autorização legislativa para compra e permuta de bens imóveis. Noutro giro, está sendo urdido a partir da exigência da lei autorizativa (presunção de legitimidade e validade das leis). O E. TJ/RS, na ADIn nº 70034172924, julgou improcedente ação que visava vulnerar dispositivo correlato (art. 109) da Lei Orgânica do Município de Santa Cruz do Sul, assim deliberando: "**Conclui-se que o dispositivo impugnado, ao estabelecer que a compra de bens imóveis depende de autorização da Câmara, não ofende a harmonia e independência nas relações entre os Poderes, uma vez que se trata de ato de administração extraordinária**".

2 O presente controle favorece a possibilidade de a Câmara emendar os projetos de lei orçamentária de forma a desautorizar a compra, nos termos da Constituição Federal. Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, a atual Constituição "**ampliou o poder de emenda dos parlamentares, que poderão agora alterar a destinação da despesa. Mas, neste caso, deverão indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação da despesa que não se refiram a dotações de pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para os Estados, Municípios e Distrito Federal, ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com dispositivo do texto do projeto de lei.**" (Cf. Técnica Legislativa, Del Rey, 5.ª edição, p. 202)

3 V.g., simples permuta de um imóvel para viabilizar o passamento de uma obra viária ou de canalização.



II-) Da inclusão do projetado art. 109-A.

O *caput* do artigo 109 e seu § 1º são decorrentes do instituto da desapropriação que, por evidente, deve estar lastreado em interesse público e sua consecução, em regra, depende de prévia e justa indenização em dinheiro (daí a necessidade de indicação de dotação orçamentária) e, obviamente, existência de dinheiros públicos para enfrentamento das despesas (art. 167, I e II, d a CF).

Já o projetado § 2º estabelece que sejam remetidos à Casa, para ciência⁴, no prazo de 30 (trinta) dias da edição do decreto expropriatório, o laudo de avaliação do imóvel e a(s) rubrica(s) orçamentária(s) a serem onerada(s).

Não se trata aqui, em nosso viso, de **controle prévio** do ato, pela Câmara Municipal, no sentido de autorizar ou não a realização da desapropriação, mas de mecanismo que favorece o **controle posterior**⁵, pelos membros da Edilidade e que não se apresenta excessivo ou desproporcional, estando consentâneo com o disposto no artigo 31, *caput*, da CF, que lhe comete a função fiscalizatória do Poder Executivo⁶.

4 Leitura no pequeno expediente das sessões ordinárias da CMJ.

5 O controle posterior ou *ex post facto* acontece depois do ato praticado, com o objetivo de fazer uma avaliação da legalidade, legitimidade e economicidade do ato. São exemplos o exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal e o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos (COSTA, 2006). O controle posterior não permite alterar os atos fiscalizados. Sua principal função é apontar possíveis infrações legais cometidas, sugerir melhores práticas e controles para que essas situações não se repitam ou para melhorar a gestão administrativa. (Cfe. MARIA DEL MAR SOLBAS LOPEZ. O *CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS: Relacionamento entre o Legislativo e as Entidades de Fiscalização Superior no Brasil, Argentina e Chile*, página 20, *SENADO FEDERAL: UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO-UNILEGIS* -<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2525950.PDF>, acesso aos 26/11/2013).

6 Di-lo: "Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."



Numa visão ortodoxa do sistema se separação dos poderes, tal exigência se apresenta inconstitucional, na medida em que se a obrigação de encaminhar documentos ao legislativo municipal, afronta os arts. 5º, 144 e 150 da Constituição do Estado de São Paulo⁷.

Porém, não podemos descurar que tal visão vem cedendo espaço para o modelo complexo de rendição de contas, no sentido ampliar o espaço de controle dos atos estatais não somente entre os poderes instituídos, mas ampliando tal controle para os cidadãos. Exemplo emblemático o quanto decidido pelo E. TJ/SP na ADIN nº 0252396-87.2011.8.26.0000⁸, que julgou constitucional a lei que determina ao Poder Executivo a publicação mensal do relatório das multas aplicadas no Município de Atibaia⁹.

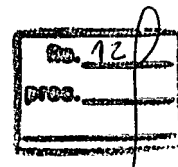
7 Nesse sentido: **TJ/SP Ação direta de Inconstitucionalidade 12.345-0** - Relator: Carlos Ortiz - São Paulo - 15.05.91; **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.096.538-0** - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Viseu Júnior - 12.02.03; **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 123.145-0/9-00** - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Aloísio de Toledo César - 19.04.06; **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 128.082-0/7-00** - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Denser de Sá - 19.07.06

8 **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - Lei nº 4.024, de 31 de agosto de 2011, do Município de Atibaia que dispõe acerca da divulgação de dados sobre multas de trânsito - Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, dando ênfase ao princípio da publicidade dos atos administrativos, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 30, inciso I, e 37, caput, da Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência federal e afronta ao preceito do artigo 22, inciso XI, da mesma Carta Magna, e artigos 5º, 111 e 144 da Constituição Estadual - Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei pelo Legislativo, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, versando apenas acerca de tema de interesse geral da população, concernente a dados da arrecadação municipal e sua posterior destinação, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar - Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa ou novas atribuições funcionais a servidores - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

9 Outro exemplo de alteração das fronteiras da separação de poderes, a alteração do art. 47 da Constituição Estadual que estabeleceu prazo para regulamentação das leis, pelo Poder Executivo - algo que era tido por inconstitucional (TJ/MG - ADIN n. 1.0000.08.473225-4/000(2), Rel. Des.(a) JOSÉ DOMINGUES FERREIRA ESTEVES, j. 22/04/2009, citando precedentes do E. STF, com a seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BETIM. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PRAZO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO EM CAIXAS DE HIPERMERCADOS, SUPERMERCADOS E ESTABELECIMENTOS CONGÊNERES. DISPOSIÇÃO LEGAL QUE ATRIBUIU A DETERMINADO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO A FISCALIZAÇÃO DA LEI. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL.

1. Não se revela inconstitucional a norma que estabelece prazo máximo para atendimento de consumidores em estabelecimentos comerciais. Tal conteúdo normativo não possui



No referido julgado restou anotado que temas de interesse público de natureza predominantemente local (como é o caso dos autos), versando sobre a bom emprego dos dinheiros públicos devem ter seu conhecimento ampliado, justamente para reforçar seu controle/sindicação. O presente dispositivo vai nessa traça, ao dispor a remessa de documentos, sem que isso implique em aumento de despesa ou criação de atribuições ao Poder Executivo¹⁰.

Por conta destes fatos, não se ignorando o estado da questão, temos que o dispositivo seja constitucional, com o devido respeito e acatamento a entendimentos diversos. A nova visão da transparência na gestão pública impõe, em nosso visio, um reescalonamento do sistema e limites da rendição de contas.

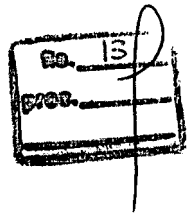
Todavia, afastando o entendimento isolado do subscritor, invadindo o campo da pragmática, forçoso reconhecer que majoritariamente o E. TJ/SP reconhece que o tema está gravado pela nódoa da inconstitucionalidade (com base no entendimento jurisprudencial do E. TJ/SP, supracitado).

III-) Do projetado § 4º, do art. 110.

A alteração visa exigir laudo de avaliação para verificação de bens inservíveis. Trata-se de norma estrutural e, portanto, constitucional/legal.

natureza orçamentária, ainda que haja indireta criação de despesas para o ente público, não havendo reserva de iniciativa atribuída ao Chefe do Poder Executivo. 2. A atribuição de obrigações a determinado órgão da administração pública, via diploma legislativo, viola o princípio da separação dos poderes, constituindo usurpação de função do Poder Executivo. 3. Configura ingerência entre Poderes a fixação de prazo emanada pelo Legislativo para que o Executivo regulamente a lei. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº1.0000.08.473225-4/000 - COMARCA DE BETIM - REQUERENTE(S): MUNICÍPIO BETIM - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE BETIM - RELATOR: EXMO. SR. DES. JOSÉ DOMINGUES FERREIRA ESTEVES).

¹⁰ Se o projeto, ao invés de solicitar a remessa dos documentos ao Poder Legislativo, determinasse sua publicação, na prática, para efeitos de syndicação pelo Poder Legislativo, os efeitos seriam os mesmos.



IV-) Do projetado § 6º, do art. 113.

Trata-se de norma programática, traçando diretriz para a utilização de bens públicos municipais (preferencialmente para atividades culturais, educacionais e esportivas), sendo, portanto, legal/constitucional.

DO PROCESSAMENTO DAS EMENDAS À LEI ORGÂNICA

Deverá ser ouvida a Comissão de Justiça e Redação, que, nos termos do disposto na alínea "b" do inc. I do art. 47 do Regimento Interno da Edilidade, caberá indicar as comissões de mérito.

Com o parecer da mencionada comissão, e as demais indicadas, se o caso, a proposição deverá ir a Plenário para discussão e votação em dois turnos, nos termos do § 1º do art. 42 da L.O.M., obedecendo-se, ainda os §§ 2º e 3º do citado dispositivo, e demais dispositivos regimentais.

QUORUM: maioria de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara, em dois turnos de votação (§ 1º, "in fine", do art. 42, L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 03 de dezembro de 2013.



FÁBIO NADAL PEDRO
Consultor Jurídico

RONALDO SALLES VIEIRA
Consultor Jurídico