

**CONSULTORIA JURÍDICA**  
**PARECER Nº 1.361**

**PROJETO DE LEI Nº 12.115**

**PROCESSO Nº 76.245**

De autoria da Vereadora **MARILENA PERDIZ NEGRO**, o presente projeto de lei prevê *publicidade das datas comemorativas oficiais do Município*.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04, e vem instruída com: a.) Lei n.º 2.376, de 21 de novembro de 1979, que instituiu o Calendário Municipal de Eventos (fls. 05/06); b.) Lista com a discriminação dos eventos já recepcionados no referido Calendário (fls.07/19); e c.) Lei n.º 7.381, de 14 de dezembro de 2009, que instituiu o Calendário de Datas Comemorativas Ambientais (fls.20).

É o relatório.

**PARECER:**

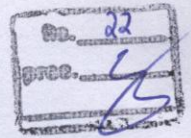
**A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, se nos afigura eivada de vícios de ilegalidade e conseqüente inconstitucionalidade.**

**PREAMBULARMENTE**

A Consultoria Jurídica da Casa vem, sistematicamente, opinando pela legalidade, lato senso, de projeto que visem ampliar a publicidade de atos públicos através da inserção de dados no sítio eletrônico do Município de Jundiaí (Poder Executivo).

O fundamento é que não há ampliação de gastos, uma vez que o Poder Executivo já conta com o endereço eletrônico, propiciando a ampliação do controle social.

Todavia, o presente projeto de lei vai além, ao determinar que haja a publicação do calendário de datas comemorativas na IOM, pressupondo a invasão de competência de outro poder e gerando gastos (impressão da IOM) sem indicação da fonte de custeio.



Posto isso, sugerimos que a autora do projeto reavalie seus termos, no sentido de extirpar a publicação do calendário na IOM, bem como explicitar a razão de ordem pública que justifique sus inserção no sítio eletrônico (em nosso viso, isto não está evidenciado).

Sem tais alterações/explicitações, o projeto será ilegal e inconstitucional, conforme parecer que segue.

**DA ILEGALIDADE:**

Segundo nossa análise, a proposta não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que o art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII - confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal, in verbis:

*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;*

*Art. 72. Ao Prefeito compete, privativamente:*

*[...]*

*XII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;*

Com o presente projeto de lei busca-se publicar, por meio impresso e eletrônico, no mês de janeiro de cada ano, o Calendário Municipal de Eventos e o Calendário de Datas Comemorativas Ambientais, estabelecendo-se, de forma explícita, atribuição ao Executivo, que é quem terá a incumbência de implementar a medida intentada. O que se verifica, então, é a Edilidade legislando concretamente, consoante se infere da leitura dos dispositivos que integram o projeto de lei.

Neste sentido, há vários julgados em defesa do princípio da separação dos poderes, dentre os quais destacamos a seguir, em sede



de Ação Direta de Inconstitucionalidade, decisão tratando sobre lei que dispunha acerca da criação de um portal de transparência em âmbito municipal (**juntamos cópia**):

TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 109

RJ 2008.007.00109 (TJ-RJ)

Data de publicação: 05/06/2009

Ementa: Representação por Inconstitucionalidade. Direito administrativo e constitucional. Lei do Município do Rio de Janeiro nº 4602/2007. Iniciativa do Poder Legislativo Municipal. Lei que tem sua constitucionalidade questionada ao argumento de que disporia sobre atividade administrativa típica, tendo em vista que cria obrigações para órgãos do Poder Executivo. Matéria de competência privativa do Chefe do Executivo. Vício formal. Princípio da Separação dos Poderes. Artigos 7º, 112, § 1º, II, d, e 145 da CERJ. Inconstitucionalidade formal que se reconhece. Lei que dispõe sobre a organização administrativa. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal. Criação de um Portal da Transparência, a ser disponibilizado na página da internet do Poder Executivo, visando a dar publicidade às informações fundamentais relacionadas aos seus investimentos e gastos públicos. Norma legal de exclusiva iniciativa e discricão do Chefe do Poder Executivo Local. **Invasão de competência legislativa de iniciativa do Poder Executivo.** Violação importa em atentado contra outro princípio constitucional ainda mais forte, a saber, o da separação de poderes. Representação de inconstitucionalidade que se julga procedente.

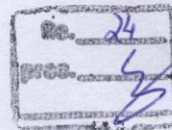
Supremo Tribunal Federal: Veja-se ainda ementa de decisão do

STF

RE 427574 ED / MG – Minas Gerais

Data de publicação: 13/12/2011

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática



legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

De fato, o projeto de lei em comento desborda de sua competência na medida em que impõe atribuição ao Executivo, inclusive, estabelecendo ações imediatas, como se lê no Art. 2º do projeto de lei:

*Art. 2º Na ocasião da sanção/promulgação de novas leis que alterem os calendários supracitados, a atualização das informações no sítio eletrônico deverá ser imediata.*

Entendemos não ser possível defender o projeto de lei com base nos primados da transparência dos atos da administração pública, porquanto não se trata de conferir publicidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos, tampouco há qualquer relação com a destinação de recursos públicos.

Cumprе ressaltar também que o projeto de lei implica a criação ou aumento de despesa pública, sem indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, eis que impõe ao executivo a impressão dos calendários aludidos, iniciativa que malferе o disposto no art. 50 da Lei Orgânica de Jundiaí, o que se depreende de simples leitura:

*Art. 50. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será aprovado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.*

Também nestes termos, a jurisprudência bandeirante se opõe à proposta de lei:

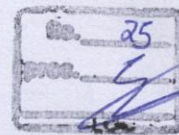
TJ-SP - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

ADI 00495440620138260000

SP 0049544-06.2013.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 17/06/2013

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei do Município de Jundiaí nº 7.980/2012, a qual prevê, em terminais de ônibus urbanos, painéis de oferta de emprego. Inadmissibilidade. Tema relativo a atos de gestão e organização de serviços públicos. Ingerência do Legislativo em matéria de competência privativa do Executivo. Vedação. Arts. 37, X, e 169, § 1º, I e II, da CF/88 e arts. 5º, § 2º, 47, II, XIV, 25 e



144, todos da Constituição Paulista. Ação julgada procedente. **Deve ser julgada procedente ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal que abriga matéria de competência privativa do Executivo, pelo vício de iniciativa e por afrontar o princípio da separação e harmonia entre os Poderes e, ainda, em razão de não se admitir, em princípio, iniciativa parlamentar a implicar aumento de despesa para a Administração.**

\*\*\*\*\*

TJ-SP - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

ADI 20085676420158260000 SP 2008567-64.2015.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 15/05/2015

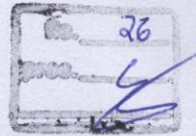
Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.169, de 4 de novembro de 2014, do Município de Ourinhos, editada a partir de proposta parlamentar, que instituiu o "Dia da Paz e da Solidariedade nas Escolas Municipais" – Legislação que versa questão atinente ao planejamento, à organização, à direção e à execução dos serviços públicos, atos de governo afetos à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar afronta ao princípio da separação dos poderes – Fato de a legislação questionada conferir simples autorização ao Poder Executivo para a prática do ato nela previsto que não afasta a mácula atinente à invasão de competência, visto que o prefeito não necessita de autorização para o exercício de competência que lhe foi constitucionalmente atribuída – **Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, com vistas à implementação das medidas ali previstas, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio – Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial** que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Desta forma, em face dos ordenamentos legais supramencionados, incorpora a iniciativa óbices juridicamente insanáveis, posto que se imiscui em área de atuação própria e exclusiva do Executivo. As ilegalidades condenam a propositura em razão da matéria.

Eram as ilegalidades.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE:**

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área da exclusiva



alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação e repetido na Constituição Estadual, respectivamente:

*CRFB/1998:*

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

*CE-SP:*

*Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Semelhantemente, a propositura de lei, por parte do poder Legislativo, que implique aumento de despesa à Administração Executiva sem a respectiva fonte de custeio afronta tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Paulista:

*CRFB/1998:*

*Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;*

*CE-SP:*

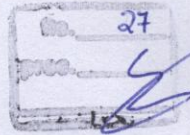
*Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.*

Eram as inconstitucionalidades.

**Assim, em face do exposto, sugerimos, pois, que a autora converta o projeto de lei proposto em Indicação ao Executivo, a fim de pleitear a adoção da medida preconizada.**

**DAS COMISSÕES:**

Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos somente a oitiva da Comissão de Justiça e Redação.



LOM).

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*,

S.m.e.

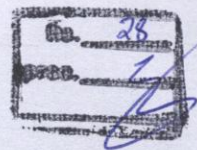
Jundiaí, 10 de outubro de 2016.

*Ronaldo Salles Vieira*  
**Ronaldo Salles Vieira**  
Estagiário de Direito

*Fábio Nadal Pedro*  
**Fábio Nadal Pedro**  
Consultor Jurídico

*Douglas Alves Cardoso*  
**Douglas Alves Cardoso**  
Estagiário de Direito

*Elvis Brassaroto Aleixo*  
**Elvis Brassaroto Aleixo**  
Estagiário de Direito



## **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Órgão Especial

Representação por Inconstitucionalidade nº 2008.007.00109

Representante: Exmº Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Representada: Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Relator: Des. Antonio José Azevedo Pinto

Classificação Regimental 04

### **Representação por Inconstitucionalidade.**

**Direito administrativo e constitucional. Lei do Município do Rio de Janeiro nº 4602/2007. Iniciativa do Poder Legislativo Municipal. Lei que tem sua constitucionalidade questionada ao argumento de que disporia sobre atividade administrativa típica, tendo em vista que cria obrigações para órgãos do Poder Executivo.**

**Matéria de competência privativa do Chefe do Executivo. Vício formal. Princípio da Separação dos Poderes. Artigos 7º, 112, § 1º, II, "d", e 145 da CERJ. Inconstitucionalidade formal que se reconhece. Lei que dispõe sobre a organização administrativa. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.**

**Criação de um Portal da Transparência, a ser disponibilizado na página da internet do Poder Executivo, visando a dar publicidade às informações fundamentais relacionadas aos seus investimentos e gastos públicos.**

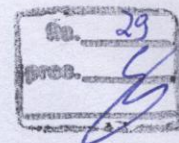
**Norma legal de exclusiva iniciativa e discricção do Chefe do Poder Executivo Local. Invasão de competência legislativa de iniciativa do Poder Executivo. Violação importa em atentado contra a um outro princípio constitucional ainda mais forte, a saber, o da separação de poderes.**

**Representação de inconstitucionalidade que se julga procedente.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação por Inconstitucionalidade nº 2008.007.00109, em que é Representante o Exmº Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro e Representada a Câmara Municipal do Rio de Janeiro.







**A C O R D A M** os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos em conhecer desta ação e julgar procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade da norma, nos termos do voto do Relator.

## **R E L A T Ó R I O**

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Exm<sup>o</sup> Sr. Prefeito Municipal do Rio de Janeiro, tendo como Representada a Câmara Municipal deste mesmo Município. Consta da inicial que a Câmara Municipal teria editado a Lei n<sup>o</sup> 4602 de 25/setembro/2007, norma que cria um Portal da Transparência, a ser disponibilizado na página da internet do Poder Executivo, visando a dar publicidade às informações fundamentais relacionadas aos seus investimentos e gastos públicos, o que afronta às normas previstas na Constituição Federal e também na Estadual, em especial o princípio da separação e harmonia dos Poderes, estabelecido no artigo 7<sup>o</sup>, bem como ao princípio da reserva de iniciativa de lei, consagrado no art. 112, § 1<sup>o</sup>, II, d, ambos da Constituição Fluminense, atingindo, ainda, o artigo 145 da mencionada Carta Estadual, que estipula ser da competência privativa do Executivo dispor sobre o funcionamento e a organização da administração pública.

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro entende não haver qualquer inconstitucionalidade na norma a ser declarada, na medida em que estas nada dispõem sobre estruturação dos órgãos do Poder Executivo, mas estabeleceriam parâmetros para execução das atribuições já existentes (fls.10/12).

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro ressalta às fls. 20/23 a existência da inconstitucionalidade formal da norma porque seriam de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham



30  
[Handwritten signature]

sobre serviços públicos e organização administrativa. Diz que a norma impugnada invade campo de reserva de Administração, privativo do chefe do Executivo, e viola também o princípio da separação dos poderes, tendo em vista que a criação do referido Portal na internet compete aos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal.

O parecer do Ministério Público às fls.25/29 também caminha no sentido da inconstitucionalidade da norma, uma vez que criaria obrigações para órgãos e servidores públicos em afronta ao artigo 112, § 1º, II, "d" da Constituição Estadual, fato que redundaria em inconstitucionalidade formal incontornável.

É o breve relatório.

Inicialmente, importa salientar que não se trata de controle constitucional da lei municipal em face da Constituição Federal, posto que o nosso sistema constitucional não o admite. Em suma, não é possível o controle concentrado da lei municipal em face da Carta Magna, nem pelo Tribunal de Justiça, nem pelo Supremo Tribunal Federal. O presente caso se refere ao controle de constitucionalidade de norma municipal em face de dispositivos da carta estadual.

Esta Representação por Inconstitucionalidade foi proposta pelo Exmº Sr. Prefeito Municipal ao argumento de que este regramento versaria sobre atividade administrativa típica inerente ao Chefe do Executivo.

Cumpre assinalar que tanto a promoção da Procuradoria Geral do Estado, como a da Procuradoria de Justiça, propugna pela existência do vício formal, haja vista que a lei deveria ser de iniciativa do chefe do Executivo local e não do Legislativo Municipal, o que afronta às normas previstas na Constituição Federal e também na Estadual, em especial o princípio da separação e harmonia dos Poderes, estabelecido no artigo 7º, bem como ao princípio da reserva de iniciativa de lei, consagrado no art. 112, § 1º, II, d, ambos da Constituição Fluminense, atingindo, ainda, o artigo 145 da mencionada Carta Estadual, que estipula ser da competência privativa do





Executivo dispor sobre o funcionamento e a organização da administração pública.

Tem-se que assiste razão ao Representante, na medida em que não há como não perceber a inconstitucionalidade que macula a mencionada norma.

Eis os termos da Lei Municipal nº 4602 de 25 de setembro de 2007:

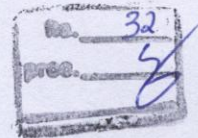
***Cria o Portal da Transparência no âmbito do Poder Executivo do Rio de Janeiro e dá outras providências.***

*Art. 1º O Poder Executivo disponibilizará em sua página na internet espaço voltado a dar publicidade às informações fundamentais relacionadas aos investimentos e gastos públicos, possibilitando o acompanhamento pelo cidadão da execução orçamentária do Município.*

*§1º O Poder Executivo colocará em sua página na internet, um portal denominado Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro, onde deverão constar dentre outras, as seguintes informações de forma simplificada e de fácil consulta:*

- I – os orçamentos anuais de cada Secretaria e órgãos da administração indireta;*
- II – execução do orçamento;*
- III – contratos;*
- IV – banco de preços;*
- V – empresas penalizadas;*
- VI – convênios;*
- VII – convenentes inadimplentes;*
- VIII – passagens e diárias;*
- IX – procedimentos disciplinares;*
- X – decisões dos conselhos;*





XI – consultas públicas;

XII – licitações;

XIII – estrutura;

XIV – legislação.

§ 2º Sem prejuízo de outras informações que o Poder Executivo possa organizar na Página da Internet, os dados disponibilizados deverão estar armazenados pelo período máximo que o programa de informática utilizado possibilitar, de molde a que o cidadão possa acompanhar a evolução dos gastos e despesas constantes nesse programa e geridos pelo Executivo.

§ 3º O Poder Executivo providenciará a implementação da página objeto da presente, em cento e oitenta dias a contar da datada publicação, sob pena de responsabilidade.

§ 4º A implementação do Portal da Transparência não importará nenhum aumento de despesa para a Municipalidade, devendo o mesmo ser implementado com os meios materiais e apoio do pessoal já existente nos quadros do Poder Executivo.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 25 de agosto de 2007.

Vereador Jorge Pereira

A Constituição Estadual, em seu artigo 112, § 1º, II, “d”, reserva ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre “criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo”.

Tais normas, necessário dizer, são aplicáveis a todos os Municípios integrantes desta Unidade da Federação por força do princípio da simetria. Além do mais, a presente ação tem causa de pedir “aberta”, não estando este Tribunal adstrito ao mero exame das questões abordadas na inicial.

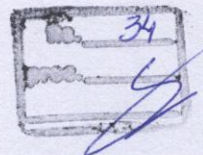


Assim, observa-se que a norma cria imposição de obrigações, por parte do Legislativo, para órgãos e servidores públicos do Poder Executivo, fora das hipóteses em que possível fazê-lo, em clara afronta ao artigo 145, VI da Constituição Estadual, que diz ser competência privativa do Governador do Estado "*dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei*".

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte, *verbis*:

Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.122/2005, do Município do Rio de Janeiro, que autoriza o Poder Executivo a realizar nas escolas públicas do Município, através de equipe multidisciplinar, diagnóstico de dislexia", estabelecendo atribuições ao Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesas. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual. A legislação questionada realmente ofende os artigos 7º e 112, § 1º, inciso II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Os Estados e Municípios devem observar, obrigatoriamente, em seu processo legislativo, no que diz respeito à iniciativa legislativa privativa, os ditames estabelecidos na Carta Magna, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes. Precedentes jurisprudenciais deste E. Órgão Especial. Reconhecimento da inconstitucionalidade formal. Procedência do pedido. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2005.007.00185 - 1ª Ementa - Des. Valeria Maron - Julgamento: 10/07/2006 - ORGAO ESPECIAL).

Vê-se do exposto que o legislador do Município do Rio de Janeiro ultrapassou as suas atribuições,



emitindo uma norma legal de exclusiva iniciativa e discricção do Chefe do Poder Executivo Local.

A invasão de competência legislativa de iniciativa do Poder Executivo é contundente e sua violação importa em atentado contra um outro princípio constitucional ainda mais forte, a saber, o da separação de poderes.

Portanto, em face da manifesta inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.602, de 25 de setembro de 2007, do Município do Rio de Janeiro, objeto desta representação, por violação das normas do art. 7º, 112, § 1º, II, d, e 145 da Constituição Estadual, não há como deixar de julgar procedente a presente representação.

Diante de todos os fundamentos expostos, acolhe-se o pedido contido na inicial para declarar-se inconstitucional a Lei Municipal nº 4602 de 25/setembro/2007, nos termos do voto do Relator.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 2009.

Des. Antonio José Azevedo Pinto  
Relator



03/Órgão Especial 7/Lei Municipal - iniciativa privativa Poder Executivo/ RI 00109.08

**Certificado por DES. AZEVEDO PINTO**

A cópia impressa deste documento poderá ser conferida com o original eletrônico no endereço [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br).  
Data: 12/05/2009 16:19:28 Local: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - Processo: 2008.007.00109 - Tot. Pag.: 7