



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMIEL FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB-SP 418.359

INTERESSADO: Município de Ilha Comprida.

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 113/2021 de Ilha Comprida (“Institui o abrigo de acolhimento especial e temporário para mulheres vítimas de violência doméstica e dá outras providências”).

EMENTA: Projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo. **1.** Inconstitucionalidade formal. Ocorrência. **1.1.** Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Necessidade. Interpretação teleológica do art. 53, incisos IV e V, da LOMIC. **1.2.** Tratamento da matéria em norma municipal. Desnecessidade. Inteligência do art. 35, inciso II, da Lei Maria da Penha. **2.** Ilegalidade. Ocorrência. **2.1.** Ausência de cálculo do impacto orçamentário-financeiro. Impossibilidade. Inteligência dos arts. 16, inciso I, e 17, §1º, ambos da LRF. **2.2.** Aumento de despesa pública no contexto da pandemia de COVID-19. Impossibilidade. Inteligência do art. 8º, inciso VII, da LC Federal n. 173/20. **3.** Inconstitucionalidade material. Ocorrência. Respeito à “reserva de administração” e ao princípio da separação dos Poderes. Necessidade. Arts. 2º da CF e 5º, *caput*, da CESP. Subsidiariamente: **4.** Ausência de *vacatio legis*. Impossibilidade. Observância do prazo-padrão de 45 (quarenta e cinco) dias. Necessidade. Inteligência do art. 1º, *caput*, da LINDB. **5.** Indicação da fonte de custeio. Desnecessidade. Aplicação da norma no exercício financeiro. Impossibilidade. Jurisprudência do STF e do OETJSP.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB-SP 418.359

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 113/2021 de Ilha Comprida ("Institui o abrigo de acolhimento especial e temporário para mulheres vítimas de violência doméstica e dá outras providências" – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Rogério Lopes Revitti) por esta Procuradoria Jurídica (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR).

O texto proposto pelo parlamentar ilha-compridense supracitado, neste momento, é o seguinte:

Art. 1º - Autoriza o Poder Executivo a criar abrigos de acolhimento especial, temporário, para pessoas e mulheres atendidas ou não, em programas de vítimas de violência doméstica.

Art. 2º - As mulheres que não estiverem previamente cadastradas nos respectivos programas e sejam vítimas da violência doméstica e agressão, deverão registrar boletim de ocorrência, na data do pedido para o acolhimento temporário no respectivo abrigo ou em caso excepcional a pedido dos referidos órgãos para proteção da mulher.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se for o caso.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente lei, caso necessário, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3922> – acesso em: 04/11/2021)

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB-SP 418.359

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

Observe-se, em complemento, que as disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não podem ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 95/98, assim redigido:

Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...) IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

CONSIDERAÇÃO SOBRE “LEI AUTORIZATIVA”

Antes de mais nada, é importante repisar o entendimento desta Procuradoria sobre a edição de “lei autorizativa”, *in verbis*:

Em verdade, este subscritor tem criticado, mesmo nos projetos de leis de iniciativa de parlamentares, a edição de “normas autorizativas” (ou dispositivos legais autorizativos). Para cumprir a “lei que autoriza a fazer X”, tanto faz “fazer X” ou “não fazer X”. Logo, é uma norma, em regra, total mente despropositada. (Parecer n. 92/2021 da CMIC/PRJ. Disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3848> - acesso em: 13/10/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Isso quer dizer que o chefe do Poder Executivo, obviamente, já pode “criar abrigos de acolhimento especial, temporário, para pessoas e mulheres atendidas ou não, em programas de vítimas de violência doméstica” (artigo 1º do projeto de lei em análise).

A utilização do artifício da “lei autorizativa” serve, como a prática demonstra, para não se incorrer nas hipóteses de inconstitucionalidade formal (especialmente, por vício de iniciativa) e material (violação da “reserva da administração” – separação dos Poderes), mas não há que transitar nesta arena.

Em suma e com todo o respeito ao parlamentar proponente: se é para obrigar, diga-se que é para obrigar. Analisar-se-á o projeto de lei em voga a partir da compreensão dessa finalidade impositiva, inclusive porque consta na ementa da proposta que ela visa a “instituir o abrigo”, enquanto o texto finge que somente “autoriza a instituir”.

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E LEGALIDADE

Quanto à iniciativa (**constitucionalidade formal por iniciativa**) e à **legalidade**, pode-se questionar a existência de vício(s) do projeto de lei em voga.

Esta Procuradoria tem entendido que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo é privativa do alcaide municipal nos casos de normas que criam obrigação(ões) para os servidores públicos ilha-compridenses, em verdadeira interpretação teleológica (embora possa ser reconhecida como “conservadora” – este



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

procurador prefere a expressão “cautelosa”) do artigo 53, incisos IV e V, da LOMIC.

Nesse sentido:

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 053/2021 (“Institui o mês Junho Vermelho, dedicado à realização de campanha de incentivo à doação de sangue, no âmbito do Município de Ilha Comprida e dá outras providências” – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Rogério Lopes Revitti) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR). (...)

Entretanto, o artigo 3º do ato normativo primário pretendido, indubitavelmente, acarreta obrigação do Poder Executivo municipal, com atribuição dos seus servidores, com a realização de diversas medidas em busca da conscientização sobre o tema. Portanto, fica, *a priori*, caracterizado o vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal, como visto), com esteio no artigo 53, incisos IV e V, da Lei Orgânica desta Cidade, *in verbis*:

Art. 53, incisos IV e V, da LOMIC: Compete privativamente ao Prefeito, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...) IV- organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; V- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública Municipal; (Parecer n. 53/2021 da CMIC/PRJ. Disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3521> - acesso em: 14/10/2021)

Por isso, nem mesmo a eventual sanção do projeto de lei, se aprovado fosse, tornaria tais dispositivos normativos hígidos, conforme a posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do seguinte excerto:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). (ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017)

Em complemento, não se trouxe qualquer cálculo para comprovar o impacto orçamentário-financeiro da iniciativa tencionada. Para tanto, bastaria saber o valor, mesmo que aproximado, da criação de um “abrigo de acolhimento especial, temporário, para pessoas e mulheres atendidas ou não, em programas de vítimas de violência doméstica” (artigo 1º do projeto de lei em análise) - com base, possivelmente, na experiência de outro ente político - e multiplicar pelo quantitativo tido como suficiente para cobrir a demanda ilha-compridense.

Clarividente, todavia, que não é vedada *de per si*, por força do Tema n. 917, decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sob a sistemática da repercussão geral, a criação de despesa para o Poder Executivo por lei de origem do Poder Legislativo, senão vejamos:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Isso não quer dizer, entretanto, que está dispensada a apresentação do referido cálculo do impacto orçamentário-financeiro, exigência dos artigos 16, inciso I, e 17, §1º, ambos da Lei Complementar Federal n. 101/00 [Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF]), assim redigidos:

Art. 16, inciso I, da LRF: A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Art. 17, §1º, da LRF: Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Além disso, com a vênua para ser analítico ao extremo (novamente: interpretação “cautelosa” [leia-se: teleológica – leva em conta a finalidade da norma interpretada]), a iniciativa, como pretendida, acarretaria, indubitavelmente, maior dispêndio dos cofres de Ilha Comprida. Assim, incorrer-se-ia na vedação do artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar Federal n. 173/20, *in verbis*:

Art. 8º, incisos I, VI e VII, da LC Federal n. 173/20: Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, (...) VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Por outro lado, no tocante ao processo legislativo (**constitucionalidade formal objetiva**), não se observa qualquer mácula, tendo em vista o momento inicial desta análise.

Quanto ao órgão competente para a aprovação da medida legislativa em tela (**constitucionalidade formal orgânica**) e, ainda, sobre a **legalidade**, surge novo questionamento. Como bem destacou o parlamentar proponente em sua justificativa, o artigo 35, inciso II, da Lei Federal n. 11.340/06 (conhecida como Lei Maria da Penha), reza que podem criar os abrigos em voga a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios.

Logo, deve-se trazer à baila a argumentação realizada por esta Procuradoria quando da análise do Projeto de Lei Municipal n. 64/2021 de Ilha Comprida, tida como violadora do supracitado artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 95/98, *in verbis*:

Observe-se, nesse contexto, que a Lei Federal n. 13.146/15 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência), salvo melhor juízo, já obriga o Município de Ilha Comprida. (...). Para aferir a assertividade da conclusão retro, basta ler o artigo 1º, parágrafo único, da referida lei federal, assim editado:

(...)

Assim, com a vênua dos eventuais entendimentos em sentido contrário, o artigo 1º é, (frise-se) com todo o respeito ao parlamentar proponente, violador da Lei Federal Complementar n. 95/98 e absolutamente desnecessário. Repita-se: o Município de Ilha Comprida já está obrigado a fornecer acessibilidade, nos termos do artigo 56 da Lei Federal n. 13.146/15, aos portadores de deficiência em seus prédios públicos. No mesmo sentido, o artigo 2º da proposta legislativa parece repetir o que se extrai do §2º daquele artigo do Estatuto retro. (Parecer n. 64/2021 da CMIC/PRJ. Disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3584> - acesso em: 04/11/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB-SP 418.359

Isso quer dizer: se alguém precisava autorizar, a autorização já ocorreu em esfera federal, razão pela qual não cabe a aprovação de medida legislativa municipal no mesmo sentido.

CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A par de toda discussão acima, importante a análise da ocorrência, ou não, da violação da denominada “reserva de administração” (artigo 2º da Constituição Federal de 1988 e artigo 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo).

Parece ser o caso, se adotada a premissa de que a lei pretende obrigar o Poder Executivo a fornecer tratamento específico para munícipe vítima de violência doméstica, deve-se reconhecer que o Poder Legislativo trataria, se aprovado o projeto de lei sob análise, de tema (ou decisão) natural do exercício da competência (*rectius*: função) típica administrativa do alcaide municipal. Mais uma vez, saliente-se: não se trata de posição absoluta, mas é a que se afigura mais acertada para este subscritor.

VACATIO LEGIS E FONTE DE CUSTEIO (TÓPICOS SUBSIDIÁRIOS DA LEGALIDADE)

Subsidiariamente e por amor ao debate, caso sobreviva o ato normativo pretendido à análise acima, salta aos olhos a ausência de *vacatio legis* (artigo 9º do quanto proposto). Deve-se adotar, nesta oportunidade, por cautela, o prazo previsto no artigo 1º, *caput*, da LINDB, para que a norma aprovada produza seus regulares efeitos, ou seja, 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da publicação, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB-SP 418.959

Art. 1º, *caput*, da LINDB: Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

Outrossim, como se depreende do texto do projeto de lei em análise, não se indicou a fonte de custeio para a medida pretendida, exigência do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Órgão Especial), se aprovado fosse, em razão dessa ausência, não se aplicaria o comando legal neste exercício financeiro, senão vejamos um exemplo de julgado nessa direção:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. São José do Rio Preto. LM nº 13.696 de 23-12-2020. Programa Leito para Todos. Processo legislativo. Vício de iniciativa. Separação dos Poderes. Violação aos art. 5º, 25, 47, II e XIV e 175, § 1º da Constituição do Estado. – 1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O autor afirma que a norma viola o art. 25 da Constituição Estadual, por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obsta tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial. (...). (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2007149-81.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/08/2021; Data de Registro: 27/08/2021)

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela inconstitucionalidade/ilegalidade do Projeto de Lei Municipal n. 113/2021 de Ilha Comprida (“Institui o abrigo de acolhimento especial e temporário para mulheres vítimas de violência doméstica e dá outras providências” – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Rogério Lopes Revitti).



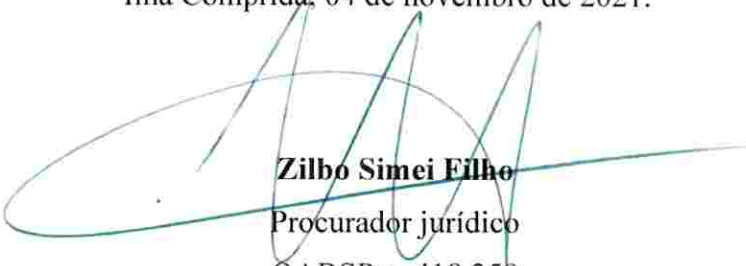
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), que melhor deliberará, ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de elevada estima e distinta consideração.

Por fim, a mesma Unidade **ROGA** que seja cientificada da apresentação de qualquer projeto de lei substitutivo àquele em epígrafe neste arrazoado, para que possa, caso entenda devido, apresentar posicionamento de atendimento, ou não, de suas considerações, com vistas a subsidiar a votação em Plenário.

Ilha Comprida, 04 de novembro de 2021.



Zilbo Simeir Filho

Procurador jurídico

OABSP n. 418.359