



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

**PARECER Nº**

**188**

**/2023**

Recurso sobre a devolução do Projeto de Lei nº 111/2023

Processo nº 146/2023

Iniciativa: RAFAEL DE ANGELI

Assunto: Dispõe sobre a contratação de empréstimos pelo Poder Executivo em Araraquara.

Trata-se de análise de recurso interposto (Ofício Gabinete nº 16/2023), pelo Vereador Rafael de Angeli, em face da devolução a este do Projeto de Lei nº 111/2023, de sua autoria, o qual versa sobre o assunto em epígrafe.

De proêmio, observa-se que o recurso há de ser conhecido, haja vista que este cumpria os requisitos preliminares para a sua correta interposição, especialmente a legitimidade e a tempestividade.

Afinal, legítima a atuação do vereador recorrente, o qual se figura como autor da proposição devolvida, bem como tempestivo o recurso, nos termos do “caput” do art. 212 da Bíblia Regimental desta Casa.

Superadas as questões preliminares, razão não assiste ao vereador, de modo que de rigor a manutenção da decisão tomada pela Presidência deste Legislativo.

Isso posto, feliz a manifestação exarada pela Diretoria Legislativa que, por meio do Ofício nº 32/2023-DL, indicou à Presidência ser a propositura plenamente passível de devolução, nos termos do art. 189, I, do Regimento Interno. Veja-se, “ipsis verbis”:

“Recebida a propositura em assunto, de autoria do Vereador Rafael de Angeli, a qual “dispõe sobre a contratação de empréstimos pelo Poder Executivo em Araraquara”, verifica-se que ela é indistintamente inconstitucional e contrária às normas da Lei Orgânica do Município de Araraquara (LOMA), razão pela qual, por oportuno, *ex vi* do inciso I do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis<sup>1</sup>, é plenamente suscetível de devolução ao seu respectivo autor.

A propositura em tela, segundo o autor:

---

<sup>1</sup> “Art. 189. O Presidente da Câmara devolverá ao autor, mediante despacho, a proposição: I - manifestamente inconstitucional ou contrária às normas da Lei Orgânica do Município;”



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

“busca dar transparência aos empréstimos contraídos pelo Poder Executivo para execução de obras, aquisição de quaisquer tipos de bens, ou contratação de serviços, exigindo que os Projetos de Lei que possuam essa finalidade (autorizar o Poder Executivo a contratar empréstimos) tenham uma série de informações claras e específicas sobre o empréstimo a ser contraído”.

De mais a mais, o vereador alega que “as condições previstas nesta proposição visam a reforçar a função fiscalizadora realizada pelo Poder Legislativo dos atos do Poder Executivo Municipal, nos termos do caput do art. 31 da CF”.

À vista disso, a grosso modo, com guarida na narrativa adrede, a propositura em testilha obriga o Poder Executivo, ao deflagrar o processo legislativo por meio do envio de projetos de lei que digam respeito à autorização para contratar empréstimos, a enviar documentos e informações que instruiriam tais projetos.

“Rogata maxima venia”, o Projeto de Lei nº 111/2023 não encontra guarida alguma no ordenamento jurídico. É, com efeito, hialinamente inconstitucional!

Ora – não obstante a mitigação específica do poder constitucionalmente atribuído ao Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo no caso, o que tem o condão de deturpar o arranjo democrático desenhado pelo constituinte no âmbito das regras e princípios que norteiam o devido processo legislativo – observa-se que a propositura ora objurgada vilipendia o princípio basilar da separação e harmonia dos poderes<sup>2</sup>.

Nesse prumo, quanto a mencionado princípio, Dalmo Dallari esclarece que “o sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos”<sup>3</sup>.

E, na prática de atos, “se houver exorbitância de qualquer dos Poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando a cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência”<sup>4</sup>.

É, portanto, substancialmente inconstitucional a proposição em assunto!

Aprofunda-se.

Não se olvida que, no contexto do que a doutrina denomina “regime do poder visível”, não há dúvida de que é possível (para atendimento

---

<sup>2</sup> O princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania tem uma função de garantia da Constituição, pois os esquemas de responsabilidade e controle entre os vários órgãos transformam-se em relevantes fatores de observância da Constituição (J.J. Gomes Canotilho, in *Direito Constitucional*, ed. 1991, p. 321 e 695).

<sup>3</sup> (in *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 193).

<sup>4</sup> (Dalmo Dallari, in ob. Cit., p. 193).



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

da orientação do artigo 37 da Constituição Federal) que o legislativo imponha ao Executivo, por exemplo, a obrigação de divulgar (no Portal Oficial do Município) dados relevantes da atividade administrativa fundamentada na proteção do exercício da cidadania.

Afinal, “a publicidade é exigível tanto para viabilizar o controle dos atos administrativos quanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública”<sup>5</sup>.

Não é o caso.

A toda evidência, o que se nota, então, é que, a pretexto de atender o princípio da transparência e publicidade dos atos públicos, o projeto de lei em cotejo, na verdade, institui um modelo de controle externo, que cria para a Administração obrigações inexistentes no paradigma constitucional federal ou estadual.

Nesta esteira, de rigor a devolução sumária da propositura por ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes, não apenas sob esse enfoque (inexistência de paradigma), mas também porque a norma estabelece (indevidamente) uma relação de hierarquia e subordinação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A Câmara Municipal, a par de sua função legislativa típica e predominante, também exerce uma função de controle e fiscalização do Executivo, nos termos do artigo 31 da Bíblia Política.

Entrementes, na lição de Hely Lopes Meirelles, a “fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes”<sup>6</sup>.

Nesse sentido também já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), reconhecendo que:

“(…) os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os ‘freios e contrapesos’ admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República”<sup>7</sup>.

E ainda:

“A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. Do relevo primacial dos ‘pesos e contrapesos’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional aí incluída, em relação à Federal, a

---

<sup>5</sup> (ADI n. 2.444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 06/11/2014).

<sup>6</sup> (“Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, Malheiros, 2006, p. 609).

<sup>7</sup> (ADI nº 1.905-MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19/11/1998, DJ de 05/11/2004).



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Constituição dos Estados-membros não é dado criar novar interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República (...)"<sup>8</sup>.

"Ipso facto", não se admite que norma municipal crie outras modalidades de controle ou inovem a forma de exercício desse controle ultrapassando aquilo que foi previsto na Constituição Federal, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º)<sup>9</sup>.

Derradeiramente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, outrossim, comunga, iterativamente, do mesmo entendimento, "verbo ad verbum"**(grifamos)**:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 4.062, de 28 de junho de 2021, de iniciativa parlamentar, que "determina o cumprimento de requisitos técnicos necessários previstos na lei de licitações pelo Poder Executivo e autarquias do município de Pedreira e dá outras providências" – **Obrigatoriedade de encaminhar à Câmara Municipal, previamente à abertura dos certames, termo de referência, projeto básico e projeto executivo de todas as obras e serviços de engenharia a serem contratados – (...) – Criação de sistema de controle externo prévio à abertura de certame – Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes.** Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional, na íntegra, a lei local vergastada. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2244991-14.2021.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 25/02/2022)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor do inciso VII do art. 3º da Lei nº 3.110, de 2020, que "Cria e estrutura Equipe Multidisciplinar de Avaliação para o Acolhimento de Pessoa Idosa e dá outras providências", notadamente, ao dispor: "São atribuições da EMAAPI: (...) VII - encaminhar semestralmente à Câmara Municipal o número de pessoas acolhidas no período e a totalidade de idosos atendidos pela Instituição de Longa Permanência de Pessoa Idosa – ILPI. Alegação de ofensa ao princípio da separação de poderes. Cabimento. Atribuição ao Executivo de prestar informações ao legislativo sobre programa de acolhimento de pessoas idosas. **Extrapolação da mera possibilidade de acesso às informações. Sujeição da Administração a um imperativo controle da Edilidade sem consonância com os poderes fiscalizatórios entalhados no art. 33 da Constituição Estadual, aplicável por força do disposto no art. 144, como parâmetro para incidência do controle externo conferido à Câmara Municipal no art. 150 da mesma Carta. Vulneração ao princípio da separação dos Poderes.** Ofensa ao princípio da razoabilidade. Ausente justificativa plausível em obrigar o encaminhamento perene e semestral dos dados acerca dos idosos acolhidos e do total de atendimento prestado. Informações que poderão ser requisitadas se eventualmente forem necessárias para específica realização das atividades parlamentares. Infringência aos artigos 5º,

<sup>8</sup> (ADI nº 3.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15/04/2004, DJ de 28/05/2004).

<sup>9</sup> STF. Plenário. ADI 4700/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 13/12/2021 (Info 1041).



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

caput, 33, 111, 144 e 150 da Constituição Estadual. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2047992-25.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/09/2020; Data de Registro: 03/09/2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.997, de 19 de fevereiro de 2018, que "dispõe sobre a **obrigação do Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo cópias de decretos de abertura de créditos adicionais suplementares de orçamento**". Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. **Lei impugnada que, a pretexto de atender o princípio da transparência e publicidade dos atos públicos, institui um modelo de controle externo que cria para a Administração obrigações inexistentes no paradigma constitucional federal e estadual**. Na lição de Hely Lopes Meirelles, "é evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes". Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196425-05.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 28/02/2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.087/2020 do município de São Joaquim da Barra, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a divulgação e envio, semanalmente, à Câmara Municipal de relatório atualizado das ações, receitas e despesas para o combate do Covid-19 no Município de São Joaquim da Barra/SP, enquanto perdurar o estado de calamidade pública devido ao Covid-19 e dá outras providências' - Vício de iniciativa - Inocorrência. Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) - **Ofensa aos princípios da separação dos poderes, da simetria e razoabilidade - Configuração** - Ofensa aos artigos 24, incisos V e VI, 1º, inciso IV da CF/88 e arts. 111 e 144, da Constituição Bandeirante - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2140574-44.2020.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 08/07/2021)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.399, DE 07 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE AVARÉ QUE 'DISPÕE SOBRE DETERMINAÇÃO AO EXECUTIVO MUNICIPAL DE ENVIO SEMANAL AO LEGISLATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS COM OS VALORES RECEBIDOS DO REPASSE DO GOVERNO FEDERAL, CONSTANTE DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020, QUE ESTABELECEU O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - CRIAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS SEMANAL - MODALIDADE DIVERSA DE CONTROLE EXTERNO - INADMISSIBILIDADE - MATÉRIA QUE DEVE SER DISCIPLINADA POR MEIO DE LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - ABUSO, ADEMAIS, DO PODER DE EMENDA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 33, INCISO I, 144 E 150, TODOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - ACÇÃO PROCEDENTE". **"O controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a**



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

**Administração Pública limita-se às hipóteses previstas no ordenamento constitucional, sendo defeso ao legislador municipal instituir modalidade diversa de controle, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2202225-77.2020.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 30/04/2021)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.046/2018, do município de Martinópolis, que "dispõe sobre o envio de informações à Câmara de Vereadores sobre as indicações enviadas ao Poder Executivo Municipal e dá outras providências". Alegação de ofensa ao princípio da Separação de Poderes. Reconhecimento. **Lei que extrapola os limites da relação de harmonia e independência entre os poderes do Estado. Controle externo que cria obrigações à Administração inexistentes no paradigma constitucional**. Ofensa aos artigos 5º, 20, incisos XIV e XVI e 33, da Constituição Estadual. Ação que se julga procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172023-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 16/08/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.266, de 21 de junho de 2018, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, de autoria do Poder Legislativo ("obriga o Executivo Municipal a enviar cópia de todas as Atas lavradas em decorrência da realização de Licitações instauradas na Prefeitura à Câmara Municipal de Santa Cruz das Palmeiras, e dá outras providências") – **Norma que limita o exercício da administração do Município pelo Prefeito, afrontando o princípio da separação de poderes e extrapolando o sistema de freios e contrapesos (arts. 5º, 33 e 150, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do seu art. 144)**, ao lhe obrigar "a enviar ao Legislativo cópia de todas as Atas lavradas em decorrência da realização de Licitações instauradas pelo Executivo, seja qual for sua modalidade", impondo, ainda, prazo dessa remessa de "até 48 (quarenta e oito) horas após a realização de cada reunião de licitantes tenha o processo se encerrado ou não" – Indevida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo – Jurisprudência – Inconstitucionalidade. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2044705-54.2020.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 12/08/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JARDINÓPOLIS QUE DISCIPLINAM ATOS DE CONTROLE LEGISLATIVO SOBRE A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA COLEGIALIDADE. **Fiscalização legislativa que tem fundamento constitucional. Normas constitucionais delimitadoras do exercício dessa prerrogativa que devem ser observadas pelos Municípios**. Convocação de autoridades para esclarecimentos que deve conter o prazo para atendimento e o assunto a ser tratado, o que não ocorre, no caso. Demais atos de fiscalização que não encontram assento constitucional. Impossibilidade de um parlamentar isoladamente praticar referidos atos. Inconstitucionalidade do inciso XI do caput, do § 1º, da letra b do § 2º e



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

do § 4º, todos do artigo 36 da Lei Orgânica do Município de Jardinópolis, por violação aos artigos 5º, 13, § 1º, e 20, inciso XIV, da Constituição Estadual. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182030-03.2022.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2022; Data de Registro: 13/12/2022)

“Ex positis”, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 111/2023 padece de eminentes vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, pois contrário à Carta Cidadã e à Lei Maior Municipal, motivo pelo qual – a critério da Presidência desta Egrégia Casa Legislativa – a propositura pode ser validamente devolvida ao seu autor, o qual – assim – poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.”

Tão feliz que esta comissão, “in totum”, encampa-a e decide emitir parecer contrário ao recurso em apreço, chancelando a correta decisão proferida pela Presidência desta Câmara (Ofício nº 39/2023-DL).

Pela improcedência do recurso!

Deve a Presidência da Câmara, na sessão ordinária seguinte, informar ao Plenário sobre o parecer contrário desta comissão, dando ensejo ao justo arquivamento do recurso na sequência.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 26 de maio de 2023.

---

**Edson Hel**  
**Presidente da Comissão**

---

**Fabi Virgílio**

---

**Hugo Adorno**