



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Parecer jurídico nº _____/2018 – RFCL

PROCESSO: 8493/2018

INTERESSADO: Colenda Comissão
Permanente de Justiça e Redação - CPJR

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 69/2018 – Dispõe
sobre a criação do Banco Municipal de
Materiais Ortopédicos.

Ilmo. Sr. Procurador Chefe:

1- Relatório.

Vossa Senhoria, atendendo solicitação da relatoria da Comissão Permanente de Justiça e Redação, encaminhou para análise o Projeto de Lei nº 69/2018, proposto pelo nobre Vereador Marcos Antonio Rosado Marçal, que cria o cartão banco de materiais ortopédicos no Município.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

2- Das atribuições da Comissão de Justiça e Redação e do controle de constitucionalidade.

Não é demais relembrar que a atividade da CPJR é de verificar:

- a) a constitucionalidade: compatibilidade com regras e princípios da Constituição Federal e Estadual;
- b) a legalidade: compatibilidade com as regras legais;
- c) a juridicidade: compatibilidade com o Direito como um todo (ordenamento jurídico);



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

- d) compatibilidade com regras regimentais;
- e) compatibilidade com regras da boa técnica legislativa redacional.

O controle de constitucionalidade das leis tem sua razão de existir no princípio da supremacia da Constituição Federal, que JOSÉ AFONSO DA SILVA¹ assim explica: *O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição.* Desta feita, essa fiscalização a respeito da constitucionalidade pode ser definida como o conjunto de órgãos e princípios que servem para assegurar a supremacia formal da constituição.

Com isto, conclui-se que devem ser consideradas inconstitucionais as "situações jurídicas" existentes, quer em projetos de normas, quer em normas prontas e acabadas, que conflitem com os princípios e regras da Constituição Federal.

Como o texto constitucional sempre prevê regras de conteúdo (materiais) e procedimentos (formais), eventuais inconstitucionalidades podem ser, em consequência, também materiais ou formais.

São inconstitucionalidades materiais, no ensinamento do professor de Direito Constitucional JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO², da Faculdade de Direito de Coimbra, aquelas que contenham vícios de conteúdo do ato normativo, sendo que *viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas.*

Ou seja, isto ocorre quando a inconstitucionalidade decorrer de *uma contradição entre o conteúdo da lei e o da Lei Fundamental*, na lição de REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI³.

Já, as inconstitucionalidades formais são aquelas que decorrem da não observância do processo determinado para a elaboração normativa, o que, no dizer

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46.

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra: Almedina, 2ª ed., 1980, p. 448

³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais*, São Paulo: RT, 2003, p. 25



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

do citado mestre português⁴, atinge o ato normativo enquanto tal, independente de seu conteúdo, e tendo em conta o processo seguido para sua exteriorização (grifei).

3- Do projeto de lei objeto de estudo.

Feitas essas breves considerações, passa-se à análise do projeto de lei encaminhado para parecer.

O projeto de lei sob exame, em síntese, dispõe sobre a criação de um banco de materiais ortopédicos novos ou usados no Município de Santa Bárbara D'Oeste.

Ocorre que se originou de autoria parlamentar, o que se constitui clara ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, vez que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo projetar a normatização destinada a organizar, superintender e dirigir os serviços públicos ou mesmo instituir programas, como o da espécie.

Nesse sentido, o Ministério Público do Estado de São Paulo já se manifestou em ações diretas de inconstitucionalidade de leis com conteúdo semelhante, em documento assim ementado:

Lei n. 7.293, de 14 de agosto de 2014, do Município de Guarulhos. Organização administrativa. Obrigatoriedade de impressão do calendário oficial de vacinação nas contracapas dos cadernos e/ou agendas distribuídos aos alunos das escolas da rede municipal de ensino. Iniciativa parlamentar. Separação de poderes. Reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Reserva da Administração. Procedência da ação. 1. Parâmetro exclusivo da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal é a Constituição Estadual, sendo defeso seu contraste com a legislação municipal. 2. Lei n. 7.293/14, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de impressão do calendário oficial de vacinação nas contracapas dos cadernos e/ou agendas distribuídos aos alunos das escolas da rede municipal de ensino. 3. Incompatibilidade com o princípio da separação de poderes em virtude da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo pela conferência de atribuições a órgãos do Poder Executivo (arts. 5º, 24, § 2º, 2, e 47, II, XIV e XIX, a, CE/89). 4. Quando lei de iniciativa parlamentar cria ou

⁴ Loc. cit.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25, 174, III, e 176, I, CE/89, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas (que não estão previstas) seja porque é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual. 5. Procedência da ação. (Processo nº - 2199592-06.2014.8.26.0000).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.256, de 6 de março de 2008, do Município de Valinhos, que dispõe sobre a realização de exame de acuidade visual em alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública, cujo projeto é de autoria de Vereador. Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, eis que institui programa e gera ônus à Administração. Violação do princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 5º da Constituição do Estado. Lei "autorizativa" que, na verdade, contém determinação e, por isso, não afasta a usurpação da competência material do Prefeito. Criação de programa e, em consequência, de despesa, sem indicação da receita. Ofensa aos artigos 25 e 176, I, da CE. Parecer pela procedência da ação. (Processo nº 164.490-0/2-00).

Também o Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu que:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.458, de 24 de novembro de 2016, do Município de Franca, de iniciativa parlamentar, que alterou e acrescentou dispositivo à Lei nº 6.248/2004, que instituiu o "Programa Banco Municipal de Materiais de Construção". Processo legislativo. Vício parcial de iniciativa. Cometimento de algumas tarefas que representam atos que somente o Chefe do Poder Executivo Municipal poderia adotar. Reconhecida também, a inconstitucionalidade da expressão "... nos carnês de IPTU..." contida no § 5º do art. 2º. Indúvidosa invasão da competência. Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV, e 144 da Constituição Estadual. Precedentes deste Colegiado. Determinação de divulgação do programa no sítio da Edilidade. Regularidade. Medida que visa dar maior efetividade ao diploma legal originário. Indicação orçamentária. Generalidade. Validez. AÇÃO PROCEDENTE. (ADI nº 2254424-18.2016.8.26.000. Data do julgamento: 3 de maio de 2017).

Dessa forma, o projeto de lei possui vício de iniciativa, pois seu proponente adentra competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, não observando o princípio da separação de poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal e artigos 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

É atribuição reservada ao Prefeito Municipal dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da Administração Municipal, prevista no artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

As regras de concessão de poder para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em "Do Processo Legislativo", ed. Saraiva, pp. 111/112).

E o processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado prevê que, são leis de iniciativa do Poder Executivo, as que dizem respeito à matéria relativa à gestão administrativa. Isso porque, sendo matérias afetas ao funcionamento da Administração Municipal, é importante que a ele se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho

o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (ob. cit., p. 204).

Desatendida essa exclusividade, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa. Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se

a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça (em "Direito Municipal Brasileiro", 7º ed., 1990, págs. 544/545).

Por fim, a lei mencionada violou o art. 25 da Constituição do Estado, na medida em que a criação de tal programa irá gerar despesas para a Administração Municipal, não obstante não tenham sido indicados os recursos disponíveis para o cumprimento da demanda.




CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Assim sendo, é nítida a violação dos arts. 5º, 25, 144, da Constituição do Estado de São Paulo e do artigo 24, XII, da Constituição da República.

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 69/2018 está maculado de inconstitucionalidade material, consistente em vício de iniciativa legislativa, sugerindo-se à Colenda Comissão Permanente de Redação e Justiça assim contemplar em seu respeitável parecer.

Santa Bárbara d'Oeste, 1 de outubro de 2018.


RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE
Procurador da Câmara