



Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (Art. 41 e demais dispositivos da Seção XIV do Regimento Interno)

Ref.: Projeto de Lei nº 22/2021.

Ass.: “Autoriza o Município de Santa Bárbara d'Oeste a firmar parcerias ou convênios com INICIATIVA PRIVADA para desburocratizar a fila de espera dos exames, internações (UTI) e cirurgias do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

I - Relatório (Art. 41, § 1º, 1, do Regimento Interno)

- 1 – O Projeto de Lei nº 22/2021 é de autoria do Ver. Felipe Corá.
- 2 - Deu entrada na Casa em 03 de fevereiro de 2021.
- 3 - A matéria: “Autoriza o Município de Santa Bárbara d'Oeste a firmar parcerias ou convênios com INICIATIVA PRIVADA para desburocratizar a fila de espera dos exames, internações (UTI) e cirurgias do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Voto da Relatoria (Art. 41, § 1º, 2 do Regimento Interno)

Parecer contrário.

III - Decisão (Art. 41, § 1º, 3 do Regimento Interno)

Parecer contrário, com base no Parecer da Procuradoria desta Casa de Leis, s.m.j..

Sala de Reuniões da Comissão, em 15 de abril de 2021.


ELIEL MIRANDA
- Membro -


JÚLIO CESAR SANTOS DA SILVA
- Relator -

JOSÉ LUIS FORNASARI
- Presidente -

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| PROTOCOLO 02826/2021 | CÂMARA MUNICIPAL DE S. BÁRBARA DOESTE |  |
| | DATA: 22/04/2021 | |
| | HORA: 16:38 | |
| | Diversos Nº 293/2021 | |
| | Autoria: COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA E REDAÇÃO | |
| Assunto: Parecer Contrário PL 22/2021 | | |
| Chave: AAC10 | | |



08

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Parecer jurídico nº 46/2021 – RFCL

PROCESSO: 845/2021

INTERESSADO: Colenda Comissão
Permanente de Justiça e Redação - CPJR

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 22/2021 –
autoriza o Município a firmar parcerias ou
convênios com a iniciativa privada para
desburocratizar a fila de espera do SUS.

Sr. Procurador Chefe da Câmara:

1- Relatório.

O Presidente desta casa de leis, atendendo solicitação da relatoria da Comissão Permanente de Justiça e Redação, encaminhou para análise o Projeto de Lei nº 22/2021, proposto pelo Vereador Felipe Corá, que autoriza o Município de Santa Bárbara D'Oeste a firmar parcerias ou convênios com a iniciativa privada para desburocratizar a fila de espera do SUS.

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.

Adentrando na análise do projeto, não é demais relembrar que a atividade da CPJR é de verificar:

a) a constitucionalidade: compatibilidade com regras e princípios da Constituição Federa e Estadual;

b) a legalidade: compatibilidade com as regras legais;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

- c) a juridicidade: compatibilidade com o Direito como um todo (ordenamento jurídico);
- 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.

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



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

Não se pode afirmar que o presente projeto de lei possua inconstitucionalidade material, uma vez que a Constituição da República outorga aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) e organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, inciso V).

No aspecto formal, diversos são os pareceres desta Procuradoria apontando a existência de vício de iniciativa em projetos de lei com conteúdo semelhante.

Ocorre que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui jurisprudência no sentido de que a obrigação imposta pelo legislador municipal ao Poder Executivo, no sentido de organizar os serviços públicos constitui indevida violação ao princípio da separação de poderes e intromissão na administração municipal.

Para a corte de justiça bandeirante a lei de iniciativa parlamentar, desse modo, configura verdadeiro ato administrativo, sendo apenas "formalmente" legislativo.

⁴ *Loc. cit.*



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Portanto, no aspecto formal 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 competência reservada do Prefeito Municipal dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da Administração Municipal, prevista no artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal.

Em se tratando de matéria relativa ao funcionamento da Administração Municipal, a competência para legislar sobre tais assuntos é privativa do Chefe do Executivo.

As regras de fixação de competência 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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", 7ª ed., 1990, págs. 544/545).

Esse modelo constitucional é de observância obrigatória pelos municípios, por força do disposto no art. 144, da Constituição Estadual.

Por fim, a lei mencionada violou o art. 25 da Constituição do Estado, na medida em que realizar os citados convênios gerará despesas para a Administração Municipal, não obstante não tenham sido indicados os recursos disponíveis para o cumprimento das competências a ele atribuídas.

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

Não é outro o entendimento da Subprocuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, responsável pela emissão de pareceres nas Ações Diretas de Inconstitucionalidades intentadas juntamente ao Tribunal de Justiça Estadual, conforme demonstram os seguintes enxertos:

Constitucional. Administrativo. Lei n. 5.966, de 14 de novembro de 2015, do Município de Jacareí. Autorização da iluminação de praças, jardins e vias municipais por sistema de energia solar, sob a forma de adoção por empresas ou entidades do setor privado. Lei de iniciativa parlamentar. Gestão patrimonial dos bens públicos. Violação da separação de poderes. Procedência da ação. Inadmissível lei de iniciativa parlamentar em tema da gestão de bens públicos que se situa na reserva da Administração (arts. 5º e 47, II e XIV, CE/89). (Processo nº 2266339.98.2015.8.26.0000).

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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).

Tal posicionamento é sufragado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de acordo com o julgamento que se traz à colação:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.821/2020, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Executivo a firmar convênio com órgão estadual para criar programa governamental de trabalho e inserção de presos em regime semiaberto. Previsão de alocação de mão-de-obra em serviços municipais. Imposição de regulamentação da norma em noventa dias. Evidenciada afronta à reserva da administração e, assim, aos artigos 5º, 47, II e XIV, e art. 144, todos da Constituição do Estado, e o que não se infirma por se tratar de lei autorizativa. Precedentes. Ação julgada procedente. (ADI nº 2146230-79.2020.8.26.0000. Rel. Des. Claudio Godoy. Data do julgamento 24/02/2021).

Denota-se que as matérias são semelhantes a do projeto de lei ora sob análise, imposição de obrigações ao Poder Público e criação de novas despesas, sendo que o TJ/SP julgou as leis inconstitucionais.

Também, nunca é demais reiterar que a iniciativa privativa não admite presunção ou interpretação ampliada, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade ADI-MC 724/RS, ajuizada pelo Governador do Rio Grande do Sul, cujo Relator foi o Ministro CELSO DE MELLO, que, em 07.05.1992, assim julgou:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (grifei)



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

E, por outro lado, o projeto de lei inconstitucional por vício de iniciativa não pode ser convalidado pelo detentor da competência privativa, conforme explica ALEXANDRE DE MORAES⁵:

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação nº 890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação (...) (grifei).

Ou seja, da mesma forma que o vício de iniciativa em lei federal não pode ser saneado por sanção do Presidente da República, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o presente projeto de lei não poderá ser convalidado por eventual sanção do Prefeito Municipal.

Esta intervenção inconstitucional dos parlamentares em assuntos da alçada do Poder Executivo, quando do manejo da função legiferante, é bem explicada por HELY LOPES MEIRELLES⁶:

(...) de um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

Descabe argumentar que o projeto de lei em exame não impõe obrigações ao Poder Executivo, pois somente "autoriza" o Município a firmar as mencionadas parcerias. Em verdade, não existe a possibilidade de uma lei conter uma autorização genérica ao Poder Executivo. As leis são mandamentos contidos no ordenamento jurídico que passam a obrigar seus destinatários.

⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 3ª ed., p. 448

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: 3ª ed., p. 440.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Por isso, a utilização do eufemismo "autorizar" ou "fica autorizado" em uma lei inconstitucional por vício de iniciativa, não a torna compatível com o ordenamento jurídico. Nesse sentido, existem diversas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, podendo ser destacadas as seguintes:

O Prefeito Municipal de Catanduva propôs a presente *ação direta* objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 4.550, de 28 de abril de 2008, que '*cria o programa de trânsito seguro nas escolas das redes pública e privada de ensino do Município de Catanduva*'. Entende o autor ser o ato normativo contrário à Constituição do Estado de São Paulo, tendo em vista que trata-se de lei, cuja matéria é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Por entender que ao Legislativo não é dado prover sobre todos os assuntos por meio de lei, e que somente poderá estabelecer programas gerais objetivando os valores maiores da Constituição se não criar atribuições para órgãos públicos ou determinar (com o eufemismo *autorizar*) a execução de programas (competência do Executivo), o parecer é pela procedência da ação, para que seja declarada inconstitucional a Lei n.º 4.550, de 28 de abril de 2008, que '*cria o Programa Trânsito Seguro nas escolas das redes pública e privada de ensino do Município de Catanduva*'.⁷

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.⁸

4- Conclusão

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 22/2021 está maculado de inconstitucionalidade formal, consistente em vício de iniciativa legislativa, desrespeitando o artigo 2º da Constituição Federal; artigos 5º e 144 todos da Constituição do Estado de São Paulo; além de ilegalidade por descumprimento do

⁷ Parecer em ADI nº 164.269-0/4-00.

⁸ Parecer em ADI nº 164.490-0/2-00.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, sugerindo-se à Colenda Comissão Permanente de Redação e Justiça assim contemplar em seu respeitável parecer.

Santa Bárbara d'Oeste, 03 de abril de 2021.



RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE

Procurador da Câmara



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Autos de trâmite legislativo: Projeto de Lei 22/2021

Interessado: vereador FELIPE CORÁ

Assunto: autoriza parcerias com a iniciativa privada

Senhor Presidente da Câmara:

Em atenção ao despacho de Vossa Excelência (fl. 06), a Procuradoria emitiu parecer jurídico (fls. 08/16), o qual se orienta seja remetido à Diretoria Legislativa para providências junto à Colenda Comissão Permanente de Justiça e Redação, no sentido de sopesá-lo em seu judicioso parecer de mérito.

Santa Bárbara d'Oeste, 05 de abril de 2021.

RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA
procurador chefe



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PRESIDÊNCIA

PROCESSO Nº 845/2021– Irmg

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA

CIENTE. Considerando Parecer Jurídico nº 46/2021 – RFCL, à Diretoria Legislativa para que encaminhe à Comissão Permanente de Justiça e Redação.

Santa Bárbara d'Oeste, 13 de abril de 2021.

JOEL CARDOSO
Presidente da Câmara Municipal