



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 112/2017.

Ass.: “Determina a obrigatoriedade de distribuição gratuita de bloqueador solar pela Prefeitura Municipal para as pessoas portadoras de albinismo residentes no município de Santa Barbara d’Oeste e dá outras providencias”.

I - Relatório

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

1 – O Projeto de Lei nº 112/2017 é de autoria dos Vers. Paulo Monaro e “Dr. Edmilson”.

2 - Deu entrada na Casa em 15 de setembro de 2017.

3 - A matéria: “Determina a obrigatoriedade de distribuição gratuita de bloqueador solar pela Prefeitura Municipal para as pessoas portadoras de albinismo residentes no município de Santa Barbara d’Oeste e dá outras providencias”.

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 Jurídico nº 222/2017 – RFCL/RMFO, s.m.j.

Sala de Reuniões da Comissão, em 16 de outubro de 2017.


JOSÉ LUIS FORNASARI
- Relator -


GUSTAVO BAGNOLI
- Membro -


GERMINA DOTTORI
- Presidente -

**CÂMARA MUNICIPAL DE
S. BÁRBARA DOESTE**
DATA: 19/10/2017
HORA: 10:29

PROTÓCOLO
S.
12655/2017

Parecer Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 112/
Autoria: COMISSAO DE JUSTICA E REDACAO
Assunto: Parecer Contrário ao Projeto
Lei Nº 112/2017 Determina a
obrigatoriedade de distribuição gratui
Chave: FC0AD





Parecer jurídico nº 222/2017 – RFCL/RMFO

PROCESSO: 11908/2017
INTERESSADO: Colenda Comissão
Permanente de Justiça e Redação – CPJR.
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 112/2017.

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 112/2017, proposto pelos Vereadores Paulo Cesar Monaro e Edmilson Ignácio Rocha, que obriga a Prefeitura Municipal a distribuir mensalmente protetor e bloqueador solar para as pessoas portadoras de albinismo residente no Município de Santa Bárbara d'Oeste.

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;
- 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.

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



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 com relação ao ente, uma vez que a Constituição da República outorga aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I).

Contudo, 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.

O projeto de lei sob exame dispõe, em síntese, sobre a disponibilização de protetor e bloqueador solar para portadores de albinismo, bem como a garante o atendimento dermatológico e oftalmológico prioritário para essas pessoas.

Assim, esse projeto de lei cria diversas providências a serem implementadas pelo Poder Executivo Municipal, notadamente pela secretaria municipal de saúde.

Como se sabe, 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.

⁴ Loc. cit.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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

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).

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 implantar e gerenciar o sistema de informática para disponibilização dos boletins na rede mundial de computadores 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:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 4.473/2011, do Município de Suzano, que "dispõe sobre a autorização para a distribuição de fraldas descartáveis para pessoas portadores de necessidades especiais, física, mental ou neurológica, com mobilidade reduzida ou idosas acamadas, que não possuam recursos para adquiri-las e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Controle da Administração. 2) Violação da separação de poderes. Ato normativo que invade a esfera da gestão administrativa (art. 5º, 47 II e XIV da Constituição Paulista). 3) Criação de novas despesas sem a indicação da respectiva fonte de receitas (art. 25 da Constituição Paulista). 4) Parecer pela procedência da ação. (Autos nº. 0057508-84.2012.8.26.0000).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 4.158, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa de Distribuição de Medicamentos de Uso Continuado. Violação ao princípio da separação de poderes. Iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa. Invasão da competência do Chefe do Poder Executivo para disciplina da Administração Pública e descrever suas atribuições, sem previsão concreta e específica de fonte de custeio. Ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, II e XIX, a, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 156.572-0/3-00).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.869, de 16 de fevereiro de 2016, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que "*Dispõe sobre a entrega domiciliar gratuita de medicamentos de uso contínuo à pessoa portadora de necessidade especial e/ou idosa, no âmbito do município de São José do Rio Preto – SP e dá outras providências*". Encontra-se na reserva da Administração e na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo a instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, sendo ainda inconstitucional a lei de iniciativa



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

parlamentar pela ausência de fonte para cobertura de novos gastos públicos (art. 25 da Constituição Estadual).
Violação do princípio da separação de poderes (arts. 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX; 144 e 176, I, da Constituição do Estado). Procedência do pedido. (Processo nº 2035546-29.2016.8.26.0000).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.714, de 05 de janeiro de 2015, do Município de Mirassol, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a criação no Município de Mirassol do Programa 'Medicamento em Casa' de distribuição de medicamentos de uso continuado e dá outras providências". Encontra-se na reserva da Administração e na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo a instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, sendo ainda inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar pela ausência de fonte para cobertura de novos gastos públicos (art. 25 da Constituição Estadual).
Violação do princípio da separação de poderes (arts. 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX; 144 e 176, I, da Constituição do Estado). Procedência do pedido. (Processo nº 2149876-73.2015.8.26.0000).

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 nº 2.828/12 do Município de Andradina – Instituição da lei por parte da Câmara Municipal de Andradina que dispõe sobre o oferecimento de alimentação diferenciada às crianças portadoras de diabetes, hipertensão arterial, doença celíaca e intolerância a lactose na merenda escolar e creches municipais - Criação de maiores despesas sem indicação da fonte orçamentária – Invasão da competência privativa do Poder Executivo, ente ao qual incumbe a tarefa de administrar o Município - Suspensão da eficácia da lei mencionada – Procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei nº 2.828/12 do Município de Andradina. (Direta de Inconstitucionalidade nº 0109342-29.2012.8.26.0000).

A lei, cujo projeto é de autoria de vereador, foi promulgada pelo Presidente da Câmara, após veto parcial do Prefeito aos citados dispositivos, e dispõe sobre a criação de grupo de trabalho pró-Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 (GTCO) visando preparar a cidade de Guarulhos para estes eventos. Contém ela, portanto, vício de iniciativa, pois os dispositivos impugnados usurparam atribuições pertinentes a atividades próprias do Poder Executivo, relativas ao planejamento, regulamentação e gerenciamento dos serviços públicos municipais, com a criação de obrigação para os servidores daquele Poder, ou seja, violaram o princípio da independência e harmonia entre os poderes e provocaram invasão da esfera de competência do Executivo, pelo Legislativo, uma vez que a matéria neles tratada está entre aquelas que são da iniciativa exclusiva do Prefeito, a quem incumbe exercer, com exclusividade, a direção superior da Administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

017

Por outro lado, os dispositivos ora questionados também violaram os princípios orçamentários constitucionais ao estabelecer a criação de despesa pública sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos, pois a obrigação por eles criada gera inúmeras despesas não previstas no orçamento, afrontando os arts. 25 e 176, inciso I, da Carta Bandeirante, que vedam a criação ou o aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos. Sobre o tema, assim se pronunciou o Ministro CELSO DE MELLO na ADIN nº 352 - DF: "Ora, restando vedado ao legislador iniciar processo legislativo que importe na alteração do orçamento, indiscutível que também lhe resta proibido legislar sobre qualquer outra matéria que implique na necessidade de efetivação da dita alteração. A criação de nova despesa para o Estado, sem a existência de recursos orçamentários específicos para cobri-la, obriga a alteração do orçamento, matéria reservada à iniciativa do Executivo" (RTJ 133/1.044).⁵

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

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 MORAES⁶:

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.

⁵ Ação direta de inconstitucionalidade nº 0218989-27.2010.8.26.0000.

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 3ª ed., p. 448.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

018

Esta intervenção inconstitucional dos parlamentares em assuntos da alçada do Poder Executivo, quando do manejo da função legiferante, é bem explicada por HELY LOPES MEIRELLES⁷:

(...) 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.

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 112/2017 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 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, 4 de outubro de 2017

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE

Procurador da Câmara

RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA

Procurador Chefe

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: 3ª ed, p. 440.