



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 40/2019.

Ass.: “Assegura a disponibilização de profissional apto a se comunicar na Língua Brasileira de Sinais – Libras nas unidades e demais serviços da Rede Pública Municipal de Saúde que prestam atendimento à população”.

I - Relatório

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

O Projeto de Lei nº 40/2019 que “Assegura a disponibilização de profissional apto a se comunicar na Língua Brasileira de Sinais – Libras nas unidades e demais serviços da Rede Pública Municipal de Saúde que prestam atendimento à população” e deu entrada na Casa em 17 de maio de 2019 em regime ordinário e no prazo regimental não foram apresentadas emendas a propositura.

Voto da Relatoria

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

Trata-se de Projeto de Lei nº 40/2019 de autoria do Ver. José Antonio Ferreira – “Dr. José” que assegura a disponibilização de profissional apto a se comunicar na Língua Brasileira de Sinais – Libras nas unidades e demais serviços da Rede Pública Municipal de Saúde que prestam atendimento à população.

Compete a Comissão Permanente de Justiça e Redação opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, conforme preconiza o Art. 21 § 1º do Regimento Interno.

No exame da **constitucionalidade formal**, é analisada a compatibilidade da matéria com as normas constitucionais de competência legislativa, de iniciativa das leis e de reserva de espécie normativa. Nesse particular, a proposição em exame se encontra maculada conforme anotado pelo Sr. Procurador Rodrigo Fornazieiro Campillo Lorente em parecer nº 104/2019 – RFCL apensado ao processo legislativo.

No tocante à **competência legislativa**, a proposição esta em desacordo com os dispostos na Lei Orgânica Municipal.

Sob a perspectiva da **constitucionalidade material** existem confrontos do conteúdo expresso da proposição com as regras e princípios constitucionais.



Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

Diante do exposto opinamos pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 40/2019.

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

Parecer contrário, com base no parecer da procuradoria nº 104/2019 - GGZ, s.m.j..

Sala de Reuniões da Comissão, em 19 de julho de 2019.


GUSTAVO BAGNOLI
- Relator -

CELSO ÁVILA
- Membro -


PAULO MONARO
- Presidente -

PROTÓCOLO 04805/2019	CÂMARA MUNICIPAL DE	
	S. BÁRBARA DOESTE	
	DATA: 24/07/2019	
	HORA: 09:48	
	Parecer Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 40/2019	
Autoria: COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA E REDAÇÃO		
Assunto: Parecer Contrário ao Projeto de Lei Nº 40/2019 Assegura a disponibilização de profissional apto		
Chave: 53AD5		



[Handwritten signature]

Parecer jurídico nº 104 /2019 – RFCL

PROCESSO: 3414/2019

INTERESSADO: Colenda Comissão Permanente de Justiça e Redação – CPJR.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 40/2019.

Sr. Procurador Chefe:

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 40/2019, proposto pelo Vereador José Antonio Ferreira, que dispõe sobre a disponibilização de profissional apto a se comunicar por meio de Libras nas unidades de serviços de saúde da rede pública municipal.

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 do

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



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.

A presente proposta legislativa pretende obrigar o Município de Santa Bárbara D'Oeste a disponibilizar profissional apto a se comunicar por meio de Libras nas unidades de serviços de saúde. Trata-se evidentemente de matéria referente à administração pública, cuja gestão é de competência exclusiva do Executivo.

O gerenciamento da prestação de serviços públicos no município é competência do Poder Executivo, único dos poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da administração pública. Assim sendo, por possuir vício de iniciativa, a lei é inconstitucional por ofender dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo.

Nesse sentido que a iniciativa legislativa, conquanto possa ter bons propósitos, não encontra sustentação na Constituição Estadual e nem na Carta Maior, pois invade seara própria do Executivo. Nesse particular, o ato normativo passou a impor obrigação à Administração Pública local, interferindo diretamente na gestão administrativa.

Considerada a iniciativa parlamentar, é visível que o Poder Legislativo municipal invadiria a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

Assim, 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.

⁴ Loc. cit.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

014

9

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.

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-



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

015

8

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 esse serviço poderá gerar 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:

Processo nº 2002688-13.2014.8.26.0000.
Constitucional. Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 11.412, de 03 de dezembro de 2013, do Município de São José do Rio Preto. Lei de iniciativa parlamentar impondo a participação de intérprete da Língua Brasileira de Sinais (libras) em todos os eventos públicos realizados no âmbito municipal. Parametricidade no controle de constitucionalidade de norma municipal. Inexistência de reserva de iniciativa. Separação de Poderes. Reserva da Administração. Invasão da competência legislativa. Princípio Federativo. Procedência da ação. 1. O contencioso de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual ainda que remissiva ou reprodutora da Constituição Federal (art. 125, § 2º, CF/88), razão pela qual é inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica do Município. 2. Lei de iniciativa parlamentar que não disciplina matéria prevista no artigo 24, § 2º, da CE. 3. Encontra-se na reserva da administração a imposição de intérprete de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) em eventos públicos oficiais realizados no Município, havendo no caso violação ao princípio da separação de poderes (arts. 5º; 24, § 2º, 1; 47, II e XIV; e 144 da Constituição do Estado). 4. A ausência de previsão na lei de fonte de custeio para cobertura de novos gastos públicos ofende o texto constitucional (arts. 25 e 176, I, CE). Procedência do pedido.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

016
9

Processo nº 2035906-61.2016.8.26.0000

- 1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.871, de 16 de fevereiro de 2016, do Município de São José do Rio Preto, que Disponibiliza, no mínimo, um Guarda Municipal, para permanecer durante todo o período de atendimento, em cada uma das Unidades Básicas de Saúde e de pronto atendimento, da forma que específica.
- 2) Encontra-se na reserva da administração e na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo a organização e a gestão dos serviços administrativos. 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 parcial do pedido.

Processo nº 2035546-29.2016.8.26.0000

- 1) 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".
- 2) 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).
- 3) 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.

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 11.412, de 03 e dezembro de 2013 do Município de São José do Rio Preto que impõe a participação de intérprete da língua brasileira de sinais (LIBRAS) em todos os eventos públicos realizados no âmbito municipal – Invasão à esfera Legislativa do Poder Executivo – Norma que afronta os artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV, 144 e 176, I, da Constituição Estadual de São Paulo - Ação procedente. (ADI nº 2002688-13.2014.8.26.0000. Data do julgamento: 20/08/2014).

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.

Também, nunca é demais reiterar que a iniciativa privativa não admite presunção ou interpretação ampliativa, 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 ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (grifei)

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.

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 40/2019 está maculado de inconstitucionalidade formal, consistente em vício de iniciativa legislativa, desrespeitando o artigo 2º da Constituição Federal; artigos 5º e 144 todos da

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

018

J

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, 15 de julho de 2019

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE

Procurador da Câmara