



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

INTERESSADO: Colenda Comissão
Permanente de Justiça e Redação – CPJR.
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 140/2022.

PARECER JURÍDICO

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 em epígrafe que adota as disposições do Código Sanitário do Estado de São Paulo no município de Santa Bárbara d'Oeste e dá outras providências.

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 Federal 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. 15



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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 formal (orgânica) 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).

Em relação compatibilidade material com a Constituição, apresenta-se a seguir o estudo de cada artigo do projeto de lei:

O artigo 1º simplesmente adota a o Código Sanitário do Estado de São Paulo para o Município de Santa Bárbara D'Oeste.

Essa disposição já está prevista na Lei Municipal nº 2320/1998, com a seguinte redação:

Art. 4º. O Código Sanitário Estadual e toda a Legislação Sanitária Federal e as demais leis que se referem à Proteção da Saúde, do Meio Ambiente e da Saúde do Trabalhador serão adotadas como instrumentos legais às ações municipais de vigilância em saúde.

Assim, é desnecessário o projeto de lei neste ponto, mas nada impede que seja aprovado como legislação revogadora da legislação atualmente existente.

⁴ *Loc. cit.*



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Já o parágrafo único do art. 1º é claramente inconstitucional, pois seria uma autorização legislativa para o futuro, sem qualquer análise da legislação eventualmente alterada por outro ente da federação. Haveria violação do devido processo legislativo.

Os artigos 2º e 3º violam a competência para iniciar o processo legislativo, pois afetam a competência exclusiva 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 determina que a competência para fiscalização sanitária compete à Secretaria de Saúde e à Guarda Municipal.

Contudo, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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.

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, que:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Portanto, como o projeto de lei em apreço acaba por legislar sobre a atribuição de órgãos da Administração, notadamente da secretaria de saúde, não poderá para esse caso criar as despesas que, por óbvio, serão necessárias para implementação de uma política pública de tal amplitude.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, da Lei nº 4.408/10, do mesmo Município, que “cria a campanha de educação postural nas escolas da rede pública de ensino do Município de Suzano”. Projeto 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. Criação de despesa, sem indicação da receita. Ofensa aos artigos 5º; 25; 47, II e XIV; 144 e 176, I, da CE. Parecer pela procedência da ação. (Autos nº 0057171-32.2011.8.26.0000).

Ementa: 1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que cria obrigação para o Poder Público Municipal (inclusão do estudo de temas transversais no currículo da rede municipal de ensino). Lei de iniciativa parlamentar. 2) Violação do princípio da separação de poderes (art.5º, 37, 47 II e XIV, e 144 da Constituição Estadual). 3) Inconstitucionalidade reconhecida. (Processo nº Processo nº 160.036-0/2-00).

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade, movida pelo Prefeito Municipal, em face da Lei nº 4.312, de 27 de agosto de 2009, do Município de Suzano. Lei de iniciativa de Vereador, pela qual “Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desenvolver campanhas de conscientização nas pistas de caminhada em parques, centros esportivos, próprios municipais esportivos, quadras das escolas da rede pública”. Imposição de obrigações ao Poder Executivo e normatização do serviço público. Temas que demandam estudos técnicos e a avaliação de conveniência e oportunidade a cargo do Prefeito. Natureza “autorizativa” da lei que é irrelevante para o deslinde da questão. Violação do princípio da separação dos poderes reconhecida. Parecer pela declaração da inconstitucionalidade. (Autos nº 994.09.231228-7).

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

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº. 6.509/06 do Município de Franca, dispondo sobre a criação do Programa ‘Férias Ativas’, a ser desenvolvido no período de recesso



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

escolar e de férias nas escolas municipais. Norma de iniciativa parlamentar. Matéria relativa à organização administrativa e execução de serviços públicos. Atribuição exclusiva do Prefeito. Juízo de oportunidade e conveniência. Despesas não previstas. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Ação julgada procedente. (ADI nº 152.965-0/8-00. Relator Desembargador Penteado Navarro, julgada em 5 de março de 2008).

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

Esta intervenção inconstitucional dos parlamentares em assuntos da alçada do Poder Executivo, quando do manejo da função legiferante, é bem explicada por HELY LOPES MEIRELLES⁵:

(...) 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.

Do mesmo vício padece o artigo 4º do projeto de lei.

Por outro lado, os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 3º, não possuem redação incompatível com a Constituição (com exceção da menção às equipes de vigilância sanitária e epidemiológica e os integrantes da Guarda Civil Municipal, contida no parágrafo 2º), podendo ser objeto de emenda e transformados em um ou mais artigos de projeto de lei.

Ante o exposto, na forma em que se encontra, o projeto de lei se mostra desnecessário, pela existência de lei municipal semelhante, e apresenta redação

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: 3ª ed, p. 440.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

inconstitucional em diversos trechos, sugerindo-se à Colenda Comissão Permanente de Redação e Justiça assim contemplar em seu respeitável parecer.



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=GN2D34RFV0809G05>, ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: GN2D-34RF-V080-9G05

