



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO N.º 10/2024 – LOMPP.

REF.: PROJETO DE LEI N° 313/2023

AUTORIA: Ver. Eliel Miranda.

ASSUNTO: Institui o Programa CAPACITANDO QUEM ACOLHE, de capacitação de Agentes Comunitários de Saúde para acolhimento a mulheres vítimas de violência doméstica.

PARECER JURÍDICO

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, por meio do qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.

2. A propositura pretende instituir o Programa Capacitando Quem Acolhe, de capacitação de agentes comunitários de saúde para acolhimento a mulheres vítimas de violência doméstica.

3. **É o breve relatório. Opino.**

4. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: "§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários."

5. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o "caput", do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

6. Leciona Alexandre de Moraes que,

"A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la"¹.

7. Dessa forma, o exercício do controle de constitucionalidade consiste em verificar a compatibilidade de uma lei ou de um ato normativo com a Carta Magna, verificando o atendimento de seus requisitos formais e materiais.

8. No direito brasileiro, em apertada síntese, a regra é o controle de constitucionalidade ser exercido de forma repressiva pelo Poder Judiciário após a elaboração da lei ou ato normativo, tanto de maneira abstrata quanto de maneira concreta.

9. A primeira é realizada pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Justiça dos Estados (via de ação), sem a existência de conflito de interesses, questionando-se abstratamente a validade da lei ou ato normativo, com efeito, em regra, *erga omnes* e *ex tunc*. A segunda de maneira difusa exercida por qualquer membro da magistratura no bojo de determinado processo judicial (lide), com efeito *inter partes* e *ex nunc* (via de exceção).

10. O Supremo Tribunal Federal exerce o controle de constitucionalidade concentrado de leis e atos normativos federais e estaduais tendo como parâmetro a Constituição da República. Por sua vez, os Tribunais de Justiça do Estados exercem o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e

¹ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 972.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

municipais, observado como diretriz a Constituição do Estado, não havendo que falar em controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face das Leis Orgânicas Municipais.

11. Consoante dito acima, em regra o controle de constitucionalidade no Brasil é repressivo, todavia é admitido o controle preventivo por meio do veto apostado pelo Chefe do Poder Executivo em proposições legislativas e também por meio de atuação das Comissões de Justiça e Redação do Poder Legislativo, a fim de evitar o ingresso no sistema jurídico de leis inconstitucionais, sem olvidar que a rejeição de proposições inconstitucionais pelos plenários do parlamentos também é uma forma de controle preventivo de constitucionalidade.

12. Nesse sentido, segundo dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, compete à Comissão de Justiça e Redação "**opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento**" (R.I, artigo 21, § 1º), exercendo, portanto, importante controle de constitucionalidade preventivo de proposições apresentadas, não me parecendo como boa prática, respeitosamente, a análise dos projetos de lei com base em critérios exclusivamente de conveniência e oportunidade política.

13. Sobre a proposição em análise, nota-se que se trata de lei de iniciativa parlamentar que pretende instituir o Programa Capacitando Quem Acolhe, de capacitação de Agentes Comunitários de Saúde para acolhimento a mulheres vítimas de violência doméstica.

14. Embora o teor da proposição seja louvável, vislumbra-se, assim, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que a questão versa sobre servidores públicos municipais, daí, tratar de assunto de exclusiva iniciativa do prefeito municipal, na forma do artigo 61, § 1º, II, "c" e "e" e artigo 24, § 2º, item 2, 3 e 4 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis por simetria aos municípios por força do artigo 11, parágrafo único do ADCT. Vejamos os dispositivos aludidos:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

CR/88;

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CE/SP;

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

ADCT:

Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

15. A propositura, ainda, esta maculada de inconstitucionalidade formal, na medida em que viola o princípio da separação dos poderes, pois,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

genericamente, pretende imiscuir na gestão municipal, violando-se os artigos 5^o, 47, incisos II, XIV³ e 144⁴, da Constituição do Estado de São Paulo.

16. Os precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vão ao encontro do exposto nesse parecer. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.461, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA/SP, A QUAL 'DISPÕE SOBRE CAPACITAÇÃO E ORIENTAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA PRESTAÇÃO DE PRIMEIROS SOCORROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – LEI QUE DISCIPLINA TEMA RELACIONADO AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E ATRIBUIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS, INSTITUINDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV, e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282958-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/02/2021; Data de Registro: 15/02/2021)

Direta de Inconstitucionalidade – Município de Tuiuti – Lei Municipal nº 912/2022, de iniciativa parlamentar, que "dá aos professores e servidores da rede municipal de ensino direito à participação na alimentação escolar" – Matéria de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete a iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração de servidores públicos, como disposto no art. 24, § 2º, itens 1 e

² Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

³ Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
(...)
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

⁴ Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

4 da Constituição Estadual, aplicáveis por força do princípio da simetria e previsão do art. 144 – Disciplina da organização e gestão administrativa – Competências privativas do Executivo , conforme art. 47, II e XIV - Violação à separação de poderes – Precedentes – Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2143202-98.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2023; Data de Registro: 22/09/2023)

17. Trata-se, portanto, de propositura legislativa incompatível com a regra da iniciativa reservada e com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

18. Relembre-se a lição de Ives Gandra Martins: "A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade." (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo I, 3ª ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).

19. Ressaltar que, na organização político-administrativa brasileira, o governo municipal apresenta funções divididas. Os prefeitos são os responsáveis pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto a função básica das Câmaras Municipais é legislar, ou seja, editar normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa. Como essas atribuições foram preestabelecidas pela Carta Magna de modo a prevenir conflitos, qualquer tentativa de burla de um Poder pelo outro tipifica violação à independência e harmonia entre eles.

20. Além disso, os artigos 4º, 5º, 7º, 9º e 14 tratam sobre normas de direito do trabalho, que é de competência legislativa privativa da União (CR/88, art. 22, I), razão pela qual a propositura me parece apresentar vício de inconstitucionalidade material.

21. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 313/2023, por violação dos artigos 5º;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

24, § 2º, item 2,3 e 4; 47, II e XIV e 144⁵ da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 22, I da Constituição de República

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 1º de fevereiro de 2023.

Luiz Otávio de Melo Pereira Paula
Procurador Legislativo
OAB/SP 342.507

⁵ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE

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: <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=6E03UY4W40EDN16F>, ou vá até o site <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 6E03-UY4W-40ED-N16F



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 6E03-UY4W-40ED-N16F