



C.M.V. \_\_\_\_\_  
Proc. Nº 4398/17  
Fis. 06  
Resp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer DJ nº 253/2017**

**Assunto: Projeto de Lei nº 223/2017 – Aatoria dos Vereadores Franklin Duarte de Lima e José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni) que “Dispõe sobre a vacinação em domicílio no âmbito do Município de Valinhos a toda pessoa com deficiência ou enfermidade permanente ou temporária, que esteja impossibilitada de se locomover até o local de vacinação e seu cuidador”.**

**À Diretora Jurídica**  
**Dra. Karine Barbarini da Costa**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a vacinação em domicílio no âmbito do Município de Valinhos a toda pessoa com deficiência ou enfermidade permanente ou temporária, que esteja impossibilitada de se locomover até o local de vacinação e seu cuidador”, de autoria dos vereadores Franklin Duarte de Lima e José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).

*Ab initio*, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Outrossim, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.



C.M.A.  
Proc. Nº 4398 17  
Fis. 07  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica:

*“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*(...)*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;”*

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

*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;*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

Por seu turno, a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, por simetria, assim dispõe:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) 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.*

*[...]*

*§ 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;*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*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;*

*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;*

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

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

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

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

Assim, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de instituir programas.



C.M. nº 4398/17  
Proc. nº 10  
Resp. *[assinatura]*

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse mesmo sentido temos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal proferido em julgamento do Recurso Extraordinário nº 290.549 AGR./RJ, ao qual negou seguimento:

*“A irresignação não merece prosperar. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei municipal nº 2.621/98 sob o fundamento de que esse dispositivo não poderia ter criado obrigações para órgãos da Administração, in verbis: “Quanto ao art. 6º da Lei sob exame, requisita-se verificação especialmente cuidadosa, porque, nesse dispositivo, nomeiam-se expressamente órgãos da Administração. Diz-se ali que, para a exequibilidade do Programa Rua da Saúde, integrarão seus esforços o CET-Rio, a Guarda Municipal, a Companhia Municipal de Limpeza, Urbana-COMLURB, e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Tal concurso se fará, dispõe a Lei, através do fornecimento de pessoal técnico e de apoio, restritos a cada área específica da atuação. Este o único comando da Lei examinada que importou em intrometimento na distribuição de tarefas executórias aos diversos órgãos administrativos. Não se originando de proposição do Prefeito, o procedimento legiferante faz-se inválido, por vício radical, que contaminou o dispositivo resultante” (fls. 98/99). Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/2007).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE*

Página 5 de 12



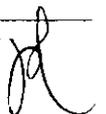
## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada" (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, , DJe de 30.11.2007- grifo nosso).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5.12.2003).*

*Por outro lado, no que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim consignou: "Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

***Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás, sintônico com a ideiação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a excoutoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória. No que respeita ao inciso II, também se fala em obrigatoriedade de contratação de pessoal pela Administração, circunstância, contudo, que não decorre necessariamente da implantação do programa Rua Saúde, como se verifica inclusive do que dispõe os artigos 7º e 8º do diploma, que adiante ainda serão referidos. Dentro das perspectivas aqui colocadas, afigura-se impossível o reconhecimento da inconstitucionalidade por contágio, que imprestabilizaria todas as demais previsões da Lei Municipal n 2621/98, efetivamente servis aos seus artigos 1º, 2º e 3º" (fls. 96/97)". Verifica-se que o acórdão impugnado afastou a alegada inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei municipal nº 2.621/98 com base em uma interpretação sistemática desses dispositivos, sob o fundamento de que eles não se relacionam com a matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. **Afirmou ainda que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada.*****

*(...) Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 17 de março de 2010. Ministro DIAS TOFFOLI Relator" (Recurso Extraordinário nº 290549)*

*"Agravamento regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. **1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.**" (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290549)*

**Todavia, ao nomear expressamente órgão da administração e estabelecer obrigações o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do**



C.M.V.  
Proc. Nº 4398/17  
Fls. 13  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, verbis:**

*“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*

*“Art. 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;”;*

*[...]*

*XIX - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”*

*“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.”*

É nesse sentido também o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição.



Cível.  
Proc. Nº 439B/17  
Fls. 14  
Resp. [assinatura]

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, conforme entendimento do STF o legislativo pode criar programas, desde que não viole os princípios constitucionais da separação dos poderes, instituindo obrigações para os órgãos da administração pública, como no caso do plano em questão.

Destarte, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).

Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo na análise de caso análogo, vejamos:

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 953, de 28 de janeiro de 2011, que instituiu o "Programa de Visitas em Domicílio, destinado à prevenção de doenças e vacinação de idosos no Município de Bertoga". Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º : 47: II e XIV e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.*

I - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Bertoga, pretendendo desde logo a suspensão dos efeitos e, a final, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 953, de 28 de janeiro de 2011, que instituiu o "Programa de Visitas em Domicílio, destinado à prevenção de doenças e vacinação de idosos no Município de Bertoga".

Afirma o Autor, em síntese, que a lei encontra-se maculada por vícios insanáveis, uma vez que houve usurpação da competência privativa do



CIVIL Nº 4398, 17  
Proc. Nº  
Fis. 15  
Resp. *Adm.*

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública municipal pelo Legislativo, e não foi estabelecida a dotação orçamentária para fazer frente às despesas e encargos necessários para implementar as medidas determinadas.

Diante disso, invocando precedentes deste Tribunal sobre a matéria, o Autor requer seja julgada procedente a ação a fim de que seja pronunciada a inconstitucionalidade da lei, em sua integralidade.

Não houve pedido de liminar.

Citada, a Câmara Municipal de Bertoga, representada por seu Presidente, apresentou suas informações e defendeu a validade da norma (fls. 65/71).

O Procurador-Geral do Estado foi citado e declarou faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado vez que se trata de matéria exclusivamente local (fls. 62/63).

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 74/87) e vieram os autos conclusos para julgamento.

É a síntese do necessário.

II A ação é procedente.

Dispõe a Lei Municipal nº 953, de 28 de janeiro de 2011, que:

"Art. 1º. Fica instituído o Programa de Visitas em Domicílio, destinado à prevenção de doenças e vacinação de idosos no Município de Bertoga.

§ 1º. O Programa previsto no "caput" deste artigo aplica-se aos idosos que, comprovadamente, estejam impossibilitados de se locomover até o posto de saúde ou o local de vacinação.

Art. 2º. A Secretaria Municipal de Saúde fica autorizada a implantar o programa, com a disponibilização dos profissionais e o cronograma de atendimento. Art. 2º Os Postos de Saúde Municipais ficam autorizados a instituir o cadastro dos idosos, a fim de cumprir o disposto nesta lei.

Art. 3º. Considera-se idoso, para os fins desta Lei, a pessoa com idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos".

A Lei Municipal impugnada instituiu "Programa de Visitas em Domicílio, dispondo sobre a prevenção de doenças e a vacinação de idosos", impondo, desta feita, atribuições a órgãos do Poder Executivo.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, a lei encontra-se eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo, tendo em vista que a competência para disciplinar a organização administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

[...]

(TJSP. ADIN Nº 0088290-40.2013.8.26.0000. Relator Des. Péricles Piza. DJE 28-08-2013).

Por fim, caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

### **Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.**

*Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.*

[...]

*Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.*

*Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.*

[...]

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade, no entanto, caso



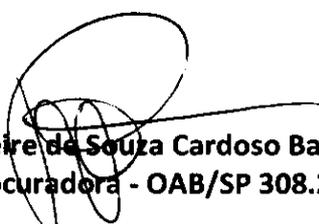
4398 17  
Fis. 17  
Resp. [Signature]

**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termo regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 04 de outubro de 2017.

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP 308.298

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

  
**Karine Barbarini da Costa**  
Diretora Jurídica  
OAB/SP nº 224.506