

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 15/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 44/19 – Aatoria Vereador César Rocha – “Dispõe sobre a criação do Cartão Cidadão, e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a criação do Cartão Cidadão, e dá outras providências” de autoria do Vereador César Rocha solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, 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.

No que tange à iniciativa à Constituição Federal estabelece:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como,*



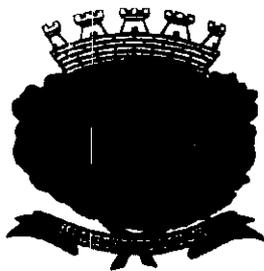
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

Atualmente, o caso em tela pode ser enquadrado em precedentes da Corte Paulista:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.981, de 9 de outubro de 2017, do Município de Embu das Artes, de iniciativa parlamentar, a qual "Dispõe sobre o cartão cidadão de Embu das Artes e dá outras providências". Exigência de apresentação do "Cartão Cidadão" para acesso a serviços públicos oferecidos pela Edilidade, inclusive aqueles qualificados como "essenciais". (...) (2) MÉRITO: Ofensa ao princípio da universalidade, visto que a norma revogadora, em leitura negativa, acaba por autorizar os órgãos públicos municipais a recusarem-se à prestação de serviços de caráter essencial a quem não possua referido documento, vulnerando, assim, a característica constitucional da "universalidade de acesso". Violação aos arts. 144, 217, 219, 222, 237, 238, 239, 240, 264, 265, 266 e 277, todos da CE/SP (bem como, por via reflexa, aos arts. 196, 203, 204, 205, 215, 217, 225 e 227, todos da CR/88). Precedentes deste Colegiado e do STF. Eficácia "ex tunc" da declaração de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade que, por se tratar de caso de fraude processual, retroage à data de início de vigor da lei revogada (Lei nº 2.981, de 9 de outubro de 2017). AÇÃO PROCEDENTE, uma vez rejeitada a preliminar de carência de ação.

(...)

*Como bem divisado pelo n. Procurador-Geral de Justiça, a lei impugnada mostra-se inconstitucional já a partir de seus dispositivos iniciais (artigos 1º e 2º), os quais, ao explicarem que o “Cartão Cidadão” de Embu das Artes destina-se a **promover políticas públicas econômicas na região e o aperfeiçoamento dos serviços públicos (artigo 1º), garantem a universalidade de atendimento apenas na rede pública de saúde (“[...] independentemente de cadastramento, posse do Cartão Cidadão de Embu das Artes, local ou município de residência” artigo 2º).***

E a leitura dos demais artigos da referida lei não esclarece, como deveria, que todos os demais serviços prestados pela Edilidade (como acesso à marcação de consultas, ao fornecimento de remédios, à educação, à cultura, à assistência social, ao lazer, aos esportes, ao turismo etc.) também teriam a indispensável marca da universalidade de atendimento o que, em uma interpretação a contrario sensu, acaba por ensejar a exclusão de sua prestação a todos os indivíduos que não possuem o referido cartão.

Nessa medida, conquanto possa parecer interessante, sob o prisma do gestor municipal, o estabelecimento de um mecanismo de controle do uso dos serviços públicos, a lei municipal em tela, além de não garantir o acesso universal a todo e qualquer cidadão (independente de seu lugar de residência), acabou por estabelecer procedimento burocrático não exigido nem pela Constituição Estadual (artigos 144, 217, 219, 222, 237, 238, 239, 240, 264, 265, 266 e 277), muito menos pela Carta Republicana (artigos 196, 203, 204, 205, 215, 217, 225 e 227), alçando-o, assim, ao patamar de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(indevida) condição para a prestação de serviços públicos (alguns deles, essenciais).

Digno de destaque, a esta altura, que os textos constitucionais, nos artigos acima destacados, preveem que os serviços públicos abrangidos pela norma municipal em comento, em princípio, são marcados pela nota da universalidade (e o fazem expressamente quanto às áreas de saúde, educação, cultura, assistência social, lazer, esportes e turismo).

Os Textos Magnos ainda se valem, para tanto, da expressão "deveres do Estado, direitos do cidadão".

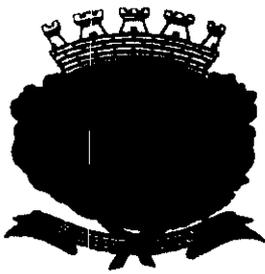
Em outras palavras: qualquer pessoa presente ao Município de Embu das Artes seja residente daquela localidade, seja visitante por turismo ou negócio ou, até mesmo, indivíduo de passagem, pode se valer dos serviços públicos municipais que sejam caracterizados por essa universalidade, sem que se repute justificada ou válida qualquer recusa/objeção de atendimento por conta dele(a) não possuir um tal "Cartão Cidadão" ou qualquer outro cadastro ou documento de índole local.

Apenas para reforçar o acima destacado, tem-se, dentre outros pontos, que:

(a) a saúde, por força do artigo 219 da Carta Bandeirante, é acessível a todos e de modo igualitário entendida não apenas como o atendimento hospitalar, mas também como a marcação de consultas e o eventual fornecimento de medicamentos devidamente prescrito por médicos públicos;

(b) a educação também deve alcançar a todos, sem tratamento desigual "por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe, raça ou sexo" (artigo 237, caput e inciso IV, CE/SP);

(c) o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura devem ser garantidos a todos pelo Estado e pelo Município (artigo 259, CE/SP);



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(d) cumpre ao poder público assegurar o bem-estar social, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo (artigo 217, CE/SP);

(e) o lazer e as práticas esportivas, formas de integração social, devem ser apoiados e estimulados pelo Estado e pelo Município (artigos 264 e 265, CE/SP);

(f) todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225, CR/88) e,

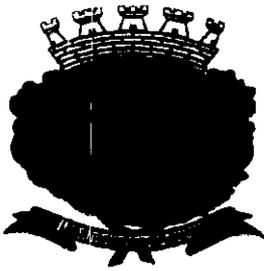
(f) a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (artigo 203, CR/88).

A propósito, a questão ora apresentada à análise deste Colegiado não é nova ou original.

Nos idos de 2009, o Município de Guararema adotou semelhante prática, que também se viu questionada pelo Parquet.

Àquele tempo, em ven. acórdão da lavra do i. Des. José Santana, este Egrégio Colegiado decidiu:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.600, de 08 de julho de 2009 e Decreto n. 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, que instituíram e regulamentaram o 'Cartão Cidadão' daquela Municipalidade como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Exclusão 'in abstracto' de quem não reside naquela localidade, visando à eficiência desses serviços. Violação ao princípio da igualdade e ao disposto nos arts. 25, 114, 218, 219, 237, 264 c.c. 144, todos da C.Est. Ação procedente." (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 0427914-28.2010.8.26.0000 Rel. Des. José Santana j. em 30.03.2011 V.U.).

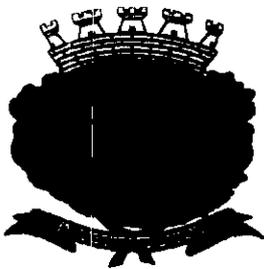


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Referida decisão foi levada à cognição do Colendo Supremo Tribunal Federal o qual, em acórdão da lavra do Min. Dias Tóffoli, terminou por manter a declaração de inconstitucionalidade exarada nesta Instância, nos seguintes termos:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Ação direta de inconstitucionalidade. [...] 2. A Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e o Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, instituíram e regulamentaram o 'Cartão Cidadão' como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. O programa foi instituído com intuito excludente e discriminatório, visando somente aos habitantes do município, impondo, ainda, obstáculos aos próprios munícipes, caso não obtivessem o cartão ou não o detivessem quando do comparecimento perante os órgãos públicos. A política pública em questão trata de maneira uniforme serviços públicos de naturezas distintas, os quais, por isso, deveriam receber tratamento de acordo com as suas especificidades. Ao condicionar o acesso aos serviços públicos de saúde ao porte de um cartão, excluindo do gozo de tais serviços as pessoas que não residiam na localidade ou que, residindo, não detinham o cartão, o Município violou a natureza universal e igualitária que a Constituição conferiu a esses serviços (art. 196, CF/88). O 'cartão cidadão' também viola o art. 205, que fixa a educação como direito de todos e dever do Estado, e o art. 206, ambos da Constituição Federal, o qual estabelece, dentre os princípios norteadores do ensino no Brasil, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. 3. A Turma não conheceu do agravo interposto pela Câmara Municipal de Guararema e conheceu do agravo do Município de Guararema para admitir o recurso extraordinário, ao qual negou provimento” (STF 1ª Turma ARE nº 661.288/SP Rel. Min. Dias Tóffoli j. em 06.05.2014 V.U.).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Essa mesma orientação de considerar constitucionalmente inidônea a restrição burocrática do “cartão cidadão” para que qualquer pessoa do povo possa acessar os serviços públicos estatuídos como de caráter universal tem sido seguida por esta Colenda Corte em casos semelhantes:

“[...] não pode o Município de Pradópolis limitar o acesso a todos os direitos essenciais garantidos, a apenas aqueles que possuem o cartão. Tais serviços devem ser prestados a qualquer cidadão, mesmo que apenas em trânsito pela cidade.

[...] A exigência do Cartão Cidadão cria uma situação de exclusão e discriminação, afrontando os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito” (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 0185692-24.2013.8.26.0000 Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros j. em 29.01.2014 V.U.)” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2090265-87.2018.8.26.0000)

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar **proposituras** como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com **mais eficácia** do que o Poder Executivo:

“O trabalho legislativo começa no Município, na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem estar local é a força matriz do trabalho dos vereadores. Cada Município dispõe de, no mínimo, nove vereadores para legislar. Para atender às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade. Este é o papel que cumpre ao Legislativo desempenhar.

(...) O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.

Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levarmos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.

Os Municípios, por meio do Legislativo, vêm conseguindo propor ideias inovadoras que correspondem à crescente demanda básica das populações urbanas. É o caso do orçamento participativo, através do qual a população decide onde quer gastar o dinheiro público, as parcerias com a iniciativa privada, que viabilizam projetos sociais, os programas de renda mínima, que têm ajudado a fazer distribuição de renda, e os agentes de saúde, que vêm revertendo a mortalidade infantil.

Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.

(...) A Casa Legislativa municipal tem, pelas mãos dos vereadores, a oportunidade de provar que é uma instituição eficiente, voltada a legislar em favor da causa popular. Muitos obstáculos se apresentam às Câmaras Municipais. E soluções têm de ser operacionalizadas para vencê-las no devido tempo."

(texto: O Legislativo Municipal e a Importância do Vereador, fonte: www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos)

Destarte, sugere-se, respeitosamente, alterações no texto do projeto a fim de suprimir os aspectos que poderão ser considerados inconstitucionais no tocante à ofensa aos princípios constitucionais.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, **poderá** reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

DJ, aos 26 de março de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795