



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer DJ nº 195/2020**

**Assunto: Projeto de Lei nº 93/20 – Aatoria Vereador Gilberto Aparecido Borges, Giba – “Institui a entrega domiciliar de medicamentos aos pacientes que especifica”**

## ***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Institui a entrega domiciliar de medicamentos aos pacientes que especifica”** de autoria do Vereador **Gilberto Aparecido Borges, Giba** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

*“O Projeto de Lei visa assegurar a pessoa com dificuldade de locomoção, portadores de necessidades especiais e idosos o recebimento gratuito, em sua residência, de medicamentos de uso contínuo cuja distribuição seja feita pela Secretaria Municipal de Saúde.*

*A saúde e a assistência social são direitos assegurados na Carta Magna. A Constituição Federal é categórica ao afirmar, no artigo 196, que a saúde é direito de todos e principalmente do Estado, garantidos mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, com acesso*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*universal e igualitário as ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. Reconhece, ainda, que a organização das ações e serviços públicos de saúde deve observar a diretriz do atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas e serviços assistenciais.*

*Haja vista a grande quantidade de demandas em todos os setores, deve-se ressaltar o atendimento na área da saúde como um dos mais sobrecarregados, onde muitas vezes a espera pelo atendimento se associa ao sofrimento e agravamento da doença a ser tratada.*

*É fato que, situações simples do dia-a-dia podem se tornar um tormento para as pessoas idosas e as com dificuldades de locomoção, sendo, portanto, importante a implantação desta proposta para a garantia da saúde das mesmas e especial para evitar que fiquem privados do seu direito essencial a saúde, resguardando desta forma sua dignidade como seres humanos.*

*Esta proposta visa proporcionar a sociedade um atendimento mais confortável e sem espera, promovendo uma ação que contemple uma mudança de atitudes e comportamentos no atendimento de saúde, reduzindo essa vulnerabilidade da população para melhorar a qualidade de vida desses cidadãos."*

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

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que se refere à competência do Município:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

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

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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)

Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 11.869, de 16.02.16. A norma “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”. Inadmissibilidade.**

**Vício de iniciativa.** Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes.

(ACP) ✗



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores.*

### **Ação procedente.**

(...)

### **2. Procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de São José do Rio Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 11.869, de 16.02.16** (fls. 20/21), 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”.

Com o seguinte teor referido diploma:

**“Art. 1º - Fica instituído a obrigatoriedade de distribuição gratuita em domicílio de medicamentos de uso contínuo à pessoa portadora de necessidade especial e/ou idosa, no Município de São José do Rio Preto - SP.”**

**“Art. 2º - Considera-se pessoa portadora de necessidade especial de que trata esta Lei, toda aquela que, por motivo de lesão, deformidade ou enfermidade, congênita ou adquirida, seja portadora de insuficiência motora dos membros inferiores ou superiores, de caráter permanente, desde que tal deficiência, comprovadamente dificulte:”**

**“I a locomoção na via pública sem auxílio de outrem ou sem recurso a meio de compensação, tais como: próteses e órteses, cadeiras de rodas, muletas e bengalas, ao nível dos membros inferiores;”**

**“II o acesso ou utilização dos transportes coletivos convencionais, no caso de deficiência motora ao nível dos membros superiores.”**

(ACP) ✱



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**“Art. 3º - Considera-se idoso para efeito desta Lei a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.”**

**“Art. 4º - Para receber o medicamento de uso contínuo, gratuitamente, o usuário deverá se cadastrar nas Unidades de Saúde da Família.”**

**“§ 1º - Para proceder o cadastro o usuário deverá apresentar os seguintes documentos:”**

**“I Formulário 'Solicitação de Auxílio de Entrega Domiciliar de Uso Contínuo' devidamente preenchido;”**

**“II Comprovação de que o cadastrante esteja dentro dos parâmetros estabelecidos no artigo 1º;”**

**“III Receita médica original, em papel timbrado do médico ou do estabelecimento onde a consulta foi realizada contendo o nome do paciente, nome e dose diária da medicação, assinatura e carimbo com o número do CRM do médico;”**

**“IV Cópia do documento de identidade do usuário do medicamento de uso contínuo;”**

**“V Cópia do comprovante de residência.”**

**“§ 2º - Em caso de impossibilidade do usuário do medicamento comparecer à Unidade de Saúde da Família, o cadastramento poderá ser realizado por procurador, por instrumento particular de procuração, e no caso de incapazes por representante legal.”**

**“Art. 5º - São medicamentos de uso contínuo aqueles empregados no tratamento de doenças crônicas ou degenerativas, utilizados continuamente.”**

**“Art. 6º - A Secretaria de Saúde Pública poderá fornecer medicamentos genéricos em substituição ao produto de marca.”**

**“Art. 7º - A entrega do medicamento deverá ser realizada pela Secretaria de Saúde, através dos Agentes Comunitários de Saúde, após cada prescrição médica, dentro do prazo estipulado para término do medicamento.”**

(ACP) f



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Parágrafo Único A validade máxima para a concessão do benefício é de 06 (seis) meses, podendo ser renovada por igual período com a expedição de nova prescrição médica, sendo que a entrega do medicamento não poderá ser interrompida, em hipótese alguma, sem determinação do médico.”*

*“Art. 8º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias após sua publicação.”*

*“Art. 9º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.”*

*“Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 54/55).*

*Com razão o autor.*

**a) Há vício de iniciativa.**

*A Lei Municipal em apreço, em que pesem as duntas opiniões em contrário, é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência e separação dos poderes** (“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.*

*Lei de **iniciativa parlamentar** (fls. 40/43) afeta diretamente seara do Poder Executivo.*

*Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II, da Constituição Federal**, reserva-se “... ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre **organização administrativa...**” (“Curso de Direito Constitucional” Ed. Saraiva 2013 4.1.1.6. p. 868).*

*Assim dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em vários incisos de seu **art. 47** (“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

outras atribuições previstas nesta Constituição:”), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** (“**II** exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual”); **XI** (“**XI** iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;”), **XIV** (“**XIV** praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;” grifei) e **XIX** [“**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;”], de observância **necessária** no âmbito Municipal **também** por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual** “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.”).

Ora, por **organização administrativa** segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que “... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.” (“Manual de Direito Administrativo” Ed. Atlas 2012 p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí **não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente** nas atividades reservadas

(ACP) ✖



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, **realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**” (grifei “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (“Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local” ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), **não é possível restringir** a ressalva constitucional instituída retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional em prestígio à prerrogativa de Poder.

De sua parte, o **Colendo Supremo Tribunal Federal** tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como (1) da Lei municipal nº 11.015/2005, de Juiz de Fora/MG, ao criar o serviço de arquitetura e engenharia públicas (RE nº 601.861/MG DJ-e de 27.11.09 Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**); (2) da Lei municipal nº 12.604/98, de São Paulo, ao obrigar a manutenção de programas e serviços de atenção à terceira idade (RE nº 505.476/SP DJ-e de 09.09.11 Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**); (3) da Lei municipal nº 12.617/98, de São Paulo, ao prever a introdução da matéria ‘cidadania’ nos currículos escolares da rede municipal de ensino e da rede privada, modificando o serviço e criando atribuições aos órgãos responsáveis pela educação (RE nº 395.912 AgR/SP j. em 06.08.13 Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**), dentre outros.

Assim o **Pretório Excelso** já dispôs:

(ACP) ✕





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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 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 organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar em aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.” (STF grifei ADI nº 2857/ES DJ-e de 29.11.07 Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA).

De igual forma o **Egrégio Órgão Especial** deste **Tribunal de Justiça** acolheu pretensões de reconhecimento de inconstitucionalidade: **v.g.** (a) na Lei nº 1.037/12, de Bertioga, ao criar o “Programa de esclarecimento e conscientização sobre a Esclerose Múltipla” (ADIn nº 0076084-91.2013.8.26.0000 v.u. j. de 31.07.13 Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**); (b) na Lei nº 950/11 de Bertioga, ao instituir a “Semana de Prevenção e Combate à Anemia Falciforme” (ADIn nº 0088295-62.2013.8.26.0000 v.u. j. de 14.08.13 Rel. Des. **ENIO ZULIANI**); (c) na Lei nº 937/10, de Bertioga, ao instituir a “Semana Municipal da Família” (ADIn nº 0088281-78.2013.8.26.0000 v.u. j. de 28.08.13 Rel. Des. **RUY COPPOLA**); (d) na Lei nº 982/11, de Bertioga, ao criar o “Dia Municipal da Economia Solidária” (ADIn nº 0088280-93.2013.8.26.0000 v.u. j. de 11.09.13 Rel. Des. **ITAMAR**

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**GAINO**); (e) na Lei nº 11.381/13, de São José do Rio Preto, ao instituir "Programa Municipal de Primeiros Socorros" (ADIn nº 0195538-65.2013.8.26.0000 v.u. j. de 05.02.14 Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**); (f) na Lei nº 2.941/14, de Hortolândia, ao criar o "Programa Municipal de Saúde do Homem" (ADIn nº 2049626-66.2014.8.26.0000 v.u. j. de 04.06.14 Rel. Des. **ANTONIO LUIZ PIRES NETO**); (g) na Lei nº 4.909/13, de Mauá, criando a "Semana Municipal de Orientação e Prevenção à Gravidez na Adolescência" (ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15, de que fui Relator), dentre inúmeros outros julgados.

No mesmo sentido, dispondo sobre questão idêntica:

"Assim porque a lei, apesar de inspirada ou animada por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos, impõe ao Poder Executivo tarefas próprias da administração e, para completar, não aponta a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente."

"Assim procedendo, o diploma impugnado viola os princípios federativo e o da separação de poderes de que tratam os artigos 5º, 47, II, XIV, e XIX, "a", da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios (artigo 144)."

"O diploma enfocado, ao dispor que 'o Poder Executivo fica **autorizado** a criar o Programa "Medicamento em Casa" de distribuição de medicamentos de uso continuado por via postal ou outro meio de distribuição' (art. 1º, caput) 'às pessoas que utilizam a rede pública de saúde' (par. único), parece querer fazer inculcar a ideia de se cuidar de estabelecer normas programáticas, para adoção pelo Poder Executivo."

"Todavia, não obstante apenas autorizando a criação do programa, a lei cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do

(ACP) ✓



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

fornecimento e, enfim, várias disposições regulatórias do sistema instituído.”

“Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva (na expressão utilizada pela Procuradoria Geral de Justiça), senão determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de aparelhar-se com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o programa idealizado pelo Poder Legislativo. Se não o fizer, diz o Senhor Prefeito Municipal com toda a razão, será naturalmente exigido pelos munícipes.” (ADIn nº 2149876-73.2015.8.26.0000 v.u. j. de 02.03.16 Rel. Des. **JOÃO CARLOS SALETTI**).

A norma local **Lei Municipal nº 11.896/16** ao **obrigar** a distribuição gratuita em domicílio de medicamento a idosos e deficientes, impôs nova atribuição à Administração Municipal, invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando **vício formal subjetivo** a ensejar o acolhimento da pretensão (ADIn nº 2.101.616-96.2014.8.26.0000 v.u. j. de 12.11.14 Rel. Des. **XAVIER DE AQUINO**).

Em casos similares, assim já decidiu este **Colendo Órgão Especial**:  
“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.908/13 (dispõe sobre a instalação de “Brinquedos Adaptados”, em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como locais de diversão em geral, abertos ao público, no âmbito do município de Mauá). Iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade manifesta, por criar obrigações e se imiscuir em matéria organizacional, de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.” (ADIn nº 2.180.298-65.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 Rel. Des. **BORELLI THOMAZ**).

Ainda,

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 5.498/13, de Catanduva, de iniciativa legislativa, que dispõe sobre a instalação de banheiros químicos adaptados às necessidades de pessoas com deficiência nos eventos realizados no Município. Norma que interfere na administração municipal. Ingerência indevida. Proposta que só deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da separação dos poderes, bem como aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ação julgada procedente."* (ADIn nº 2.110.815-45.2014.8.26.0000 v.u. j. de 24.09.14 Rel. Des. **LUÍS SOARES DE MELLO**).

*Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. **CELSO DE MELLO** DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** DJE de 22.11.11, mencionado pela Duta Procuradoria, dentre outros no mesmo sentido).*

**b) Indicação de fonte de custeio.**

*Em que pese diversas vezes ter entendido **inconstitucionais** normas nessas condições (ADIn nº 2.000.343-40.2015.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.003.556-54.2015.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15; ADIn nº 2.223.854-20.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 dentre outros no mesmo sentido), **reconsiderarei** meu posicionamento quanto a esse ponto.*

*Disciplina a **Constituição Bandeirante**:*

*"**Artigo 25** - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.”*

*No caso, embora o **art. 9º**, da **Lei Municipal nº 11.896/16**, não aponte, especificamente, de onde viriam as despesas decorrentes de sua promulgação, previu, **genericamente**, sobre tal assunto, assim dispondo: “As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.”*

*Ora, as leis que criam despesas e perpetrem a indicação, embora **genericamente**, da fonte de custeio, máxime quando não dizem respeito à previdência social, **não** devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.*

**Não** discrepa desse entendimento o **Colendo Órgão Especial**:

*“Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrão ‘à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária’, **tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada.**”*

*(...)*

*“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, essas gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados,*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.”

**“Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.”**  
(grifei ADIn nº 2110879-55.2014.8.26.0000 v.u. j. de 12.11.14 Rel. Des. **MÁRCIO BÁRTOLI**).

E,

“... a simples alegação de falta de previsão orçamentária somente inviabiliza a execução da despesa no exercício financeiro em que a lei é publicada, podendo ser aplicada nos anos seguintes sem que se tenha de declarar sua inconstitucionalidade.” (ADIn nº 2181349-14.2014.8.26.0000 v.u. j. de 08.04.15 Rel. Des. **JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN**).

No mesmo sentido o posicionamento do **C. Supremo Tribunal Federal**:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas

(ACP) *X*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. **A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. **Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003.** 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente." (grifei ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES).*

E ainda: ADI/MC 484/PR, Rel. Min. CÉLIO BORJA, j. 06.06.91; ADI 1243-6, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, j. 17.08.95; ADI 1.428-5, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, j. 01.04.96; ADI 1585/DF, Rel. Des. SEPÚLVEDA PERTENCE; AI-ARG 446679, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 13.12.05; ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES; RE 770329/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 29.05.14.

Nesses termos, à luz desses entendimentos, não há que se falar em inconstitucionalidade por indicação genérica de fonte de custeio.

Tal é o caso dos autos.

Mais não é preciso acrescentar.

(ACP) 4



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade, invalida-se integralmente a Lei Municipal nº 11.869, de 16.02.16, por afronta aos arts. 5º; 24, § 2º, 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX; e 144 da Constituição Estadual.*

**3. Julgo procedente a ação.”** (ADIn nº 2.035.546-29.2016.8.26.0000)

*“Ação Direita de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.668, de 21 de julho de 2010, do Município de Cordeirópolis, que dispõe sobre entrega domiciliar de medicamentos às pessoas portadoras de doenças crônicas degenerativas, com dificuldades de locomoção. Competência exclusiva do Poder Executivo. Usurpação da competência. Ausência de indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.*

*(...)*

*A ação visa o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei n. 2.668, de 21 de julho de 2010, do Município de Cordeirópolis que dispõe sobre “a entrega domiciliar de medicamentos às pessoas portadoras de doenças crônicas degenerativas, com dificuldades de locomoção”.*

*A entrega domiciliar de medicamentos às pessoas portadoras de doenças crônicas degenerativas, com dificuldade de locomoção teve origem no projeto de lei de autoria do vereador Sérgio B. Rodrigues de Oliveira.*

*A referida lei não traz norma geral e abstrata, ao contrário, é norma de conteúdo concreto e específico, interferindo na gestão administrativa a cargo do Executivo, o que acarreta a sua inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da separação dos poderes (arts. 5º e 144 da Constituição Bandeirante).*

*Reza a Constituição Bandeirante:*

(ACP)✱





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"Art. 5o - São Poderes lo Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Í...Í*

*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.*

*§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis 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;*

*Art. 47 - Compele 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."*

*Pelo seu teor, verifica-se que a Lei impugnada regula atividade administrativa típica do Poder Executivo, importando em atos de gerenciamento administrativo, que envolvem planejamento, direção, organização e execução, com aumento de despesas ao Erário (art. 176, I, da CE).*

*O caráter impositivo da norma interfere na administração com invasão da atribuição inerente ao Executivo.*

(ACP) +



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Ao Legislativo competiria atuar em colaboração ao Poder Executivo, sem, porém, impor medidas ou torná-las de aplicação obrigatória.*

*Por isso o veto integral emitido pelo Prefeito Municipal, fls. 50/55.*

*Este C. Órgão Especial, em casos análogos, já teve a oportunidade de se manifestar pela inconstitucionalidade formal de leis que, dispondo sobre a organização de serviços públicos e sua prestação à comunidade, padecem de vício de iniciativa (subjeto):*

*"EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA - LEI MUNICIPAL - Reserva de vagas em escola da rede municipal de ensino - Iniciativa de Vereador - Veto do Executivo rejeitado pela Câmara - Competência exclusiva do Prefeito, uma vez que se trata de matéria administrativa relacionada à organização do serviço público de ensino. Ação procedente. ( Órgão Especial do TJSP, relator Desembargador Gildo dos Santos, j. 22.08.2001)*

*Também inconstitucional a Lei Municipal por não indicar a fonte de custeio do referido benefício, afrontando o disposto no art. 25, da Constituição Estadual:*

*"Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos".*

*Portanto, além do vício de iniciativa, com usurpação de atribuições e violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 5 ° da Carta Paulista, com ofensa também aos artigos 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, a referida Lei gera acréscimo de despesas que onera o Erário restando patente a inconstitucionalidade da lei atacada.*

*Ante o exposto, o meu voto julga procedente a ação para declarar, com efeitos ex tunc, inconstitucional a Lei n.2.668, de 21 de julho de 2010, do Município de Cordeirópolis, por afronta aos arts. 5º, 25 e 47, II e XIV e 144 todos da Constituição do Estado de São/Paulo."*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 0086478-31.2011)

De tal sorte que a Corte Paulista considerou no julgado acima que ofende o princípio constitucional da separação de poderes a proposição parlamentar tendente a regular matéria referente à execução de serviços públicos.

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições 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 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*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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 levamos 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 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.*

(ACP) +



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*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](http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos))

**Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013 que "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."*

(ACP)✍



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

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção do Nobre Edil, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

CMV, aos 17 de agosto de 2020.

  
**Aline Cristine Padilha**  
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)