



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 198/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 95/2021 – Aatoria do vereador Henrique Conti – “Torna obrigatória a criação do aplicativo “Botão do Pânico”, para uso em dispositivo móvel para facilitar denúncias de casos de violência contra a mulher amparadas por medidas protetivas”.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe que *“Torna obrigatória a criação do aplicativo “Botão do Pânico”, para uso em dispositivo móvel para facilitar denúncias de casos de violência contra a mulher amparadas por medidas protetivas”.*

Consta da justificativa do projeto:

O objetivo da presente propositura é contribuir com as diversas ações de enfrentamento a violência doméstica, fazendo com que ao acionar o “botão do pânico” o ato de em si cesse, e a violência não ocorra, diminuindo assim os altos índices de violência.

Para concretização do projeto na prática, deverá ser elaborado aplicativo e dispositivo para utilização em aparelhos à mulheres amparadas com medidas protetivas, onde o mesmo irá possuir um GPS e quando acionado emitirá um sinal do local exato da vítima para que seja imediatamente encaminhado veículo policial ao local.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Como é sabido, as ocorrências de violência doméstica tem crescido consideravelmente nos últimos tempos. A violência contra mulher, não distingue raça, nível social, econômico ou religioso. Muitos casos envolvem questões emocionais, gerando grandes danos físicos e psicológicos à vítima e para as pessoas que convivem o dia a dia.

O aplicativo vem de encontro a necessidade de amenizar e cessar este cenário de violência, garantindo atendimento rápido à essas mulheres vitimadas por violência doméstica amparadas por medidas protetivas.

Ante o exposto por entender necessário e de relevante importância a medida ora proposta, solicita-se aos Nobres Vereadores desta Ilustre Casa de Leis, a aprovação deste projeto.

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

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”
(Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à matéria 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 (art. 30, I, da CRFB), e complementar a legislação estadual e federal, no que couber, *in verbis*:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II – complementar a legislação estadual e federal, no que couber:

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, complementar 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;

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. 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". (gn)

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No concernente à proteção da mulher a Lei Orgânica do Município estabelece:

Art. 235. Ao Poder Público caberá:

(...)

VII - contribuir para o aperfeiçoamento da legislação no País e no Estado no que concerne aos direitos à mulher e zelar pelo seu cumprimento;

VIII - formular política de programas, projetos e medidas em todos os níveis da administração, que visem garantir a defesa dos direitos da mulher; denunciar as discriminações que atinjam a população feminina no trabalho, na família e em toda



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sociedade, integrar a mulher na vida sócio-econômica e político-cultural e a formação de um conselho da condição feminina. (grifo nosso)

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (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;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 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.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

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.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

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

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

monitoramento em escolas e cercanias. 3. *Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.* 4. *Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.* 5. *Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Todavia, cumpre ressaltar que no Tribunal de Justiça do Estado encontramos acórdão que julgou inconstitucional lei sobre a mesma matéria, por violação à separação dos poderes, vejamos:

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve a Lei nº 3.794/2015 do município de Santa Bárbara D'Oeste, que trouxe normas acerca de serviço público consistente no fornecimento de dispositivo de segurança a vítimas de violência doméstica. Elaboração de lei pela Câmara Municipal com previsão de celebração de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*convênios e necessidade de nova despesa pública
Competência exclusiva do Poder Executivo para a
organização dos serviços públicos Vício formal de iniciativa
Ofensa ao princípio da separação de poderes Inviabilidade
da criação, pelo Poder Legislativo, de lei para atuação
administrativa do Poder Executivo Configuração da
inconstitucionalidade Ação procedente.*

Vistos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santa Bárbara D'Oeste, impugnando a Lei Municipal nº 3.794/2015, que dispõe "sobre dispositivo de segurança, conhecido como "botão de pânico", para mulheres vitimadas por violência doméstica, mesmo com medida protetiva no Município de Santa Bárbara D'Oeste, e dá outras providências".

Em apertada síntese, sustenta que a norma possui vício de inconstitucionalidade por ter sido iniciada pelo vereador do município e tratar de tema de iniciativa do chefe do Poder Executivo local, pois está ligada ao caráter de gestão administrativa, ferindo o princípio de separação de poderes. Aduz, ainda, que o texto legal traz regra de celebração de convênio, também de competência do Poder Executivo, e impõe gasto público sem indicar a fonte de custeio.

A liminar foi indeferida pelo despacho de fls. 24.

A douta Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, pelas razões lançadas às fls. 70/71, entendendo se tratar de matéria exclusivamente local, manifestou-se pelo desinteresse em apresentar defesa do ato impugnado.

Por seu turno, a Câmara Municipal requisitou a juntada da cópia integral do processo legislativo da norma impugnada.

Finalmente, a douta Procuradoria Geral de Justiça, em sua manifestação de fls. 75/97, opinou pelo acolhimento do pedido,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

declarando a inconstitucionalidade sustentada por invasão de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

É o relatório.

A ação é procedente.

É cediço que a Constituição Federal estabelece o princípio de separação dos poderes, pelo sistema de freios e contrapesos, dividindo as três funções do Estado (Executiva, Legislativa e Judiciária), os quais são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, CF). Esta regra, além de ter sido erguida à categoria de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, CF), deve ser aplicada tanto pelo texto da CF quanto, pelo princípio da simetria, nos âmbitos estadual e municipal, devendo ser atendidas as normas que assentam as competências e os limites de atuação de cada um nas esferas federal, estadual e municipal. Ao Poder Executivo, em síntese compete exercer a administração pública, inclusive por meio de edição de leis nos contornos constitucionais e legais.

Na Constituição Estadual, verifica-se a repetição do princípio em seu art. 5º, enquanto parte das regras do Poder Executivo se encontra no art. 47, II e XIV, dentro de sua função de gestão administrativa de bens públicos (Administração Pública). O chefe do Executivo, assim, além do encargo de exercer especificamente as funções de administração, possui a competência legislativa privativa acerca das respectivas leis.

O texto legal objeto desta lide, de iniciativa da Câmara de Santa Bárbara D'Oeste, dispõe sobre a instituição de serviço a vítimas de violência doméstica através do fornecimento de dispositivo de segurança, com previsão de celebração de convênio pelo Poder Executivo com o Tribunal de Justiça do Estado e com a GCM.

Dispõe o art. 47, em seus incisos II, XI e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, que compete privativamente ao Governador exercer a direção da administração e iniciar o processo legislativo das respectivas leis. O que deve ser obedecido também em âmbito municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, o conteúdo da lei implicaria o aumento de despesa pública, o que afronta o art. 25 da Constituição Estadual, já que exige envolvimento da Guarda Civil Municipal e prevê o fornecimento de dispositivo de segurança às vítimas (“botão de pânico”), sem indicar especificamente os recursos disponíveis, a sua fonte de custeio, constando somente genérica assertiva de uso de dotações orçamentárias próprias.

Desse modo, considerando que o texto normativo em questão traz matéria típica de gestão administrativa, porquanto cria um serviço público, que traria despesas ao erário com a organização e com o fornecimento do equipamento, bem como estabelece a realização de convênio com outro poder, certo está o vício na iniciativa do Legislativo.

Corretamente assentou a douta Procuradoria Geral de Justiça que “se em princípio a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo, matérias de natureza eminentemente administrativa são reservadas à iniciativa legislativa do Poder Executivo ou à denominada reserva da Administração (arts. 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a). Esse desenho normativo de status constitucional aplicável aos Municípios por obra do art. 144 da Constituição Estadual permite assentar as seguintes conclusões: (a) a iniciativa legislativa não é ampla nem livre, só podendo ser exercida por sujeito a quem a Constituição entregou uma determinada competência; (b) ao Chefe do Poder Executivo a Constituição prescreve iniciativa legislativa reservada em matérias inerentes à Administração Pública; (c) há matérias administrativas que, todavia, escapam à dimensão do princípio da legalidade consistente na reserva de lei em virtude do estabelecimento de reserva de norma do Poder Executivo”.

Igualmente afirma com acerto que “a criação de órgãos, programas, (sic) e serviços públicos a cargo do Poder Executivo, adicionada à respectiva conferência de atribuições e competências, e a disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública e de órgãos do Poder Executivo, é matéria da reserva de iniciativa legislativa de seu Chefe”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em casos análogos, este Colendo Órgão Especial assim tem decidido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n 3.643/2014, do Município de Mirassol que "autoriza o Poder Executivo Municipal, a firmar parcerias com a iniciativa privada para conservação e manutenção de espaços públicos e pontos de embarque e desembarque de passageiros dos ônibus de transporte coletivo municipal e intermunicipal". Invasão da esfera da competência do Chefe do Executivo a quem cabe administrar o Município. Lei autorizativa que traz em si comando cogente, do qual não necessita o Executivo. Vício de iniciativa reconhecido. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV e 144 da Carta Bandeirante. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2013896-57.2015.8.26.0000 São Paulo Órgão Especial Rel. Xavier de Aquino DJ 29/07/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a aumentar a frota de táxis. Competência do Executivo para a organização e planejamento dos serviços públicos. Vício de iniciativa. Ocorrência. Precedentes. Alegação de que não há invasão de competência por se tratar de "lei autorizativa". Descabimento. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (Ação direta de inconstitucionalidade nº 2058665-53.2015.8.26.0000 São Paulo Órgão Especial Rel. Tristão Ribeiro DJ 10/06/2015)

Destarte, forçoso reconhecer a violação das normas constitucionais, configurando o vício de constitucionalidade formal, atingindo a separação de poderes, na espécie de vício de iniciativa com interferência na gestão administrativa dos bens públicos, que é atividade típica do Poder Executivo, tendo em vista que não observado o processo legislativo para a criação do ato normativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº3.794/2015 do município de Santa Bárbara D'Oeste.

ÁLVARO PASSOS

Relator

(TJSP. Adin nº 2077825-30.2016.8.26.0000. Rel. Des. Álvaro Passos. Data do julgamento 10/08/2016)

Do mesmo modo, no concernente à previsão de autorização para que o Executivo firmar convênio cumpre ressaltar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento de dispositivo da Lei Orgânica de Valinhos, no sentido de que a prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente são cabíveis em casos excepcionais que resultem encargos gravosos para o Município, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais. Ação julgada parcialmente procedente.

(TJSP. ADIN nº 2282700-54.2019.8.26.0000. Rel. Des. Ferreira Rodrigues. 04/06/2020)

Destarte, com exceção dos convênios e contratos que resultem em compromissos gravosos para o Município a exigência de autorização legislativa viola a separação dos poderes, adentrando em matéria de reserva de administração, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos XIV, de força obrigatória aos Municípios 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:

[...]

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vejamos:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2133498-66.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ (VLAMIR DE JESUS SANDEI), é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ.

***ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, EM MAIOR EXTENSÃO. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. RICARDO ANAFE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BÁRTOLI (COM DECLARAÇÃO), XAVIER DE AQUINO, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, SOARES LEVADA E TORRES DE CARVALHO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.*

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE, vencedor, MÁRCIO BARTOLI, vencido, PINHEIRO FRANCO (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, XAVIER DE AQUINO,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 10 de fevereiro de 2021 .

RICARDO ANAFE - RELATOR DESIGNADO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2133498-66.2020.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Tietê

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Tietê

TJSP (Voto nº 31.608)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes Reconhecimento parcial Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual Norma de conteúdo programático Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1. *Ex ante, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a razoabilidade do voto do eminente Relator Desembargador Márcio Bartoli, mas por convencimento, ousou divergir em parte, como segue.*

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Tietê visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que institui o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras demências e a seus familiares, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma impugnada trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa. Aduz, ainda, que não pode uma lei de iniciativa parlamentar criar atribuições a serem desenvolvidas por órgãos da administração pública, interferindo na gestão do Chefe do Executivo. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar e, ao final, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.

2. *A lei impugnada tem a seguinte redação:*

“Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;

III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença e Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;

IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;

V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;

VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VII - *Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;*

VIII - *Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;*

IX - *Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;*

Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.

Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados" (in "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município).

Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

Todavia, cumpre anotar que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de lei que crie obrigações e deveres para órgãos municipais (Cf. artigo 47, incisos II e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo). Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:

"(...) constata-se que o artigo 3º da norma em análise deve ser declarado inconstitucional, por ter clara natureza autorizativa, em afronta ao princípio da legalidade, insculpido nos artigos 5º, II, e 372, ambos da Constituição Federal, e 111 da Constituição Paulista. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, sendo certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração municipal por meio de suposta "autorização". E, ainda que se interprete esse artigo como sendo de caráter impositivo, a ordem para a celebração de parceria, intercâmbio ou convênio à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Poder Executivo, o que configura transgressão ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual."

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Diante desse quadro, flagrante a inconstitucionalidade dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e do artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, do Município de Tietê, por afronta aos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos suso alinhavados.

Ricardo Anafe

Relator Designado

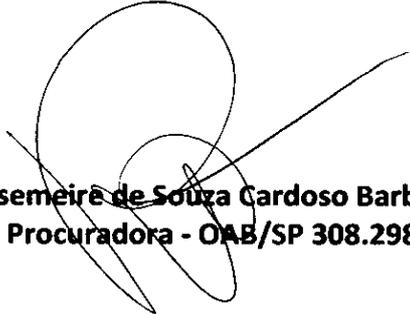
(TJSP. Adin 2133498-66.2020.8.26.0000. Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE. Data de julgamento: 10/02/2021)

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, consoante determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, com fulcro no entendimento da Suprema Corte infere-se constitucional a matéria constante do projeto, contudo, ressaltamos entendimento contrário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento de lei sobre o mesmo tema, bem como da inconstitucionalidade de autorização ao Executivo para firmar convênios. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 05 de maio de 2021.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298