



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 37 /2018

**Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 281/2017 – Aatoria do Vereador Kiko Beloni – Institui o “Programa Farmácia Solidária” de arrecadação e distribuição de medicamentos.**

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

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Presidente da Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que institui o “Programa Farmácia Solidária” de arrecadação e distribuição de medicamentos.

*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.

Cumpr, 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 aos projetos de substitutivos o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

**Art. 139. Substitutivo é o projeto apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Parágrafo único. Não é permitido ao Vereador apresentar substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.*

[...]

**Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.**

**§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.**

**§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.**

Desta feita, tendo em vista que o substitutivo é apresentado pelo autor do projeto original e que tem relação direta com a matéria da proposição principal verifica-se a propositura atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara.

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

**“Art. 6º. Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:**

[...]

**II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;**

[...]

**“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;”**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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;*

*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;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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;*

*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:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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 legislar relativamente à matéria.

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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**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 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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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. 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 executoriedade 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)*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*fonte de custeio e o prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro. Diz que a lei impugnada tem por objetivo formar estoque de medicamentos oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas, o que exige a disposição de recursos financeiros com profissionais, local, sistema de informatização, que culminou em aumento de gastos para o município, não incluídos nas leis orçamentárias. Em arremate, aduz que o conteúdo da lei impugnada afronta o previsto no art. 56, I, da Lei Orgânica do Município de Tangará da Serra e o art. 40, I, da Constituição Estadual, os quais vedam o aumento de despesa perante os projetos de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Requer, ao final, a declaração da inconstitucionalidade formal da referida lei. Colacionou documentos a fls. 14/156. Instada a se pronunciar, nos termos do art. 10, in fine, da Lei nº 9.868/99, a Câmara Municipal manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar, por ausência de periculum in mora, e, no mérito, defendeu a constitucionalidade da norma a que atribuiu o caráter programático. É o relatório.*

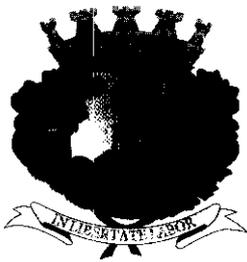
**P A R E C E R (ORAL) O SR. DR. ANTÔNIO SÉRGIO CORDEIRO PIEDADE** Ratifico o parecer escrito. **V O T O EXMO. SR. DES. GILBERTO GIRALDELLI (RELATOR)** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual se busca a suspensão dos efeitos da Lei nº 4.416/2013 do Município de Tangará da Serra, a qual instituiu o banco de doações de remédios no âmbito daquele ente federado, por alegada ofensa aos artigos 56, I, 80, III, VI, VIII, X e XXI, todos da Lei Orgânica daquele Município, bem como o art. 40, I, da Carta Política Estadual, ao fundamento da inconstitucionalidade da norma por vício de iniciativa. Pretende, o postulante, a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da norma apontada como formalmente inconstitucional, por regular matéria privativa do Poder Executivo. É cediço que para a concessão de medida de urgência em sede de ação direta de inconstitucionalidade que, sinala-se, é providência de caráter excepcional, é necessário que o requerente demonstre de plano, o preenchimento dos requisitos autorizadores consubstanciados no *fumus boni iuris* e no *periculum in mora*. Ora, na hipótese vertente, a despeito de, a princípio, não vislumbrar, nesse juízo de prelibação inicial, a alardeada inconstitucionalidade da norma por vício de iniciativa, haja vista que, a natureza da matéria disciplinada na Lex atacada envolve o direito à saúde,



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*porquanto, tem por objetivo formar estoques de medicamentos oriundos de doações para distribuir aos municípios menos favorecidos financeiramente, cujo tema é inserido no âmbito da competência legislativa comum e concorrente de todos entes federativos, nos moldes dos artigos 23, I, e 24, XII, da Constituição da República. Some-se ainda, a retificação de que o diploma legal em análise prevê a utilização de servidores já pertencentes ao quadro público da municipalidade de modo a afastar, ao menos nesta fase inicial de procedimento, a alegada ocorrência de aumento de despesa porventura atribuída ao requerente. Não obstante a constatação retro, verifica-se, ainda, a ausência do segundo requisito acima apontado, uma vez que a norma impugnada nesta ação esta em vigor desde a sua publicação, de sorte que transcorrido considerável lapso de tempo de produção dos efeitos, é imperioso reconhecer que não ficou demonstrado o risco da demora. Nesse sentido manifestou-se esta Corte Estadual, ao enfrentar caso análogo, como se verificados arestos in verbis: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 8.966/2008 – NORMA ESTADUAL QUE DISPÕE SOBRE A SEGURANÇA DE EXGOVERNADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO – PRETENSÃO DE SUSPENSÃO DE SUA EFICÁCIA – IMPOSSIBILIDADE – LEI VIGENTE HÁ MAIS DE 4 (QUATRO ANOS) – AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA – LIMINAR INDEFERIDA. A medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade pressupõe a presença, concomitante, dos pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora, não restando configurada a urgência que caracteriza esse último requisito, quando a norma impugnada possui vigência de longa data. ADI, 2039/2013, DES.LUIZ FERREIRA DA SILVA, TRIBUNAL PLENO, Data do Julgamento 25/04/2013, Data da publicação no DJE 08/05/2013 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.103/2009 - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ATO IMPUGNADO - PERICULUM IN MORA - AUSENTE - LIMINAR INDEFERIDA. Para a concessão de liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade é imprescindível que o requerente*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*demonstre os requisitos autorizadores, quais sejam, o fumus boni iuris e o periculum in mora. Se a ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada depois de decorrido um lapso de tempo considerável da sua publicação, resta afastada a presunção da existência do periculum in mora, motivo pelo qual inviabiliza a concessão da liminar. ADI, 6438/2011, DES. JOSÉ TADEU CURY, TRIBUNAL PLENO, Data do Julgamento 24/02/2011, Data da publicação no DJE. Assim, em face ao exposto, indefiro a medida liminar vindicada. É como voto. TRIBUNAL PLENO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 8103/2014 - CLASSE CNJ - 95 - COMARCA CAPITAL A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, o TRIBUNAL PLENO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência do DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, por meio da Turma Julgadora, composta pelo DES. GILBERTO GIRALDELLI (Relator), DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (2º Vogal), DES. PAULO DA CUNHA (4º Vogal), DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (5º Vogal), DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO (6º Vogal), DES. MÁRCIO VIDAL (7º Vogal), DES. RUI RAMOS RIBEIRO (8º Vogal), DES. GUIOMAR TEODORO BORGES (9º Vogal), DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (11º Vogal), DES. LUIZ FERREIRA DA SILVA (12º Vogal), DES. ALBERTO FERREIRA DE SOUZA (14º Vogal), DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK (15º Vogal), DES. MARCOS MACHADO (16º Vogal), DES. DIRCEU DOS SANTOS (17º Vogal), DES. LUIZ CARLOS DA COSTA (18º Vogal), DES. JOÃO FERREIRA FILHO (19º Vogal), DES. PEDRO SAKAMOTO (20º Vogal), DESA. MARILSEN ANDRADE ADDARIO (21º Vogal), DES. RONDON BASSIL DOWER FILHO (22º Vogal), DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (23º Vogal), DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (24º Vogal), DESA. CLEUCI TEREZINHA CHAGAS (25º Vogal), DES. ADILSON POLEGATO DE FREITAS (26º Vogal), DESA. SERLY MARCONDES ALVES (27º Vogal) e DES. SEBASTIÃO BARBOSA FARIAS (28º Vogal), proferiu a seguinte decisão: LIMINAR INDEFERIDA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. Cuiabá, 13 de março de 2014. DESEMBARGADOR GILBERTO GIRALDELLI - RELATOR*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

No Tribunal de Justiça de São Paulo, em que pese entendimentos contrários sobre leis que criam programas ou campanhas (2126242-48.2015.8.26.0000; 2105972-03.2015.8.26.0000; 2001866-53.2016.8.26.0000;) verificamos recente precedente favorável, vejamos:

Adin nº 2051.413-62.2016.8.26.0000 – São Paulo  
Voto nº 34.663  
Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITATIBA  
Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIBA  
(Lei nº 5.978/15)  
Rel. Des. JOÃO NEGRINI FILHO Voto nº 19.183

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15 do Município de Itatiba, instituindo, na rede municipal de ensino, a 'Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia'. Vício de iniciativa. Arts. 1º, 3º e 4º. Inocorrência. Matéria relativa à saúde quando concorrente a iniciativa legislativa. Manifesto interesse local. Arts. 2º. Ingerência na organização administrativa. Inadmissível a fixação pelo Legislativo, de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 3º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Inocorrência de vício. Procedente, em parte, a ação.**

1. Relatório já nos autos (fls. 64/66).

2. Entendo procedente, em parte, a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** proposta pelo Prefeito Municipal de Itatiba tendo por objeto a **Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15**, de iniciativa parlamentar, instituindo, na rede municipal de ensino, a 'Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia', com o seguinte teor:

“Art. 1º Fica instituída nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Itatiba a 'Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia', a ser desenvolvida e realizada anualmente no primeiro semestre do ano letivo.”

“Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua publicação.”



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"Art. 3º As despesas decorrentes com a execução da presente Lei correrão por conta das verbas próprias do orçamento, suplementadas se necessário."*

*"Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário." (fls. 24).*

*O I. Relator reconhece a inconstitucionalidade da norma em questão em razão da existência de **vício de iniciativa**, entendendo evidenciada "... a invasão, pelo Poder Legislativo, de atribuições cabíveis exclusivamente ao Poder Executivo...", além de apontar que a lei impugnada cria despesas **sem indicar a fonte de custeio**.*

*Todavia, em que pese o respeito ao entendimento do I. Relator, ousou **divergir** deste posicionamento apenas para declarar inconstitucional o disposto no **art.2º** da norma, julgando **parcialmente procedente** a ação por entender se tratar de matéria - saúde de **iniciativa concorrente**.*

**a) Quanto ao vício de iniciativa.**

*Embora tenha entendido **inconstitucional** norma em condição semelhante (ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15), melhor analisando a questão, **não vislumbro**, quanto ao ponto central desta ação direta de inconstitucionalidade criação na rede municipal de ensino da 'Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia', o apontado vício.*

*A lei, com **exceção ao art. 2º** (" **Art. 2º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua publicação.**") **não se encontra** no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **(a) servidores públicos ; (b) estrutura administrativa ; (c) leis orçamentárias ; geração de despesas ; e, (d) leis tributárias benéficas ( GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).***

[...]

*Assim, em que pese meu anterior entendimento sobre tema semelhante, reconheço a **constitucionalidade** da Lei Municipal em apreço, de iniciativa parlamentar, no que tange à criação"... nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Itatiba (d) a 'Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia', a ser desenvolvida e realizada anualmente no primeiro semestre do ano letivo."(fls. 24).*

*A **Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15**, ressalte-se, com **exceção dos art. 2º**, como a seguir se verá, **não gera** qualquer obrigação ao Poder*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Executivo Municipal, mas apenas institui campanha de prevenção à saúde, embora implantada no âmbito da rede municipal de ensino, como inclusive prevê a Constituição Federal ( art. 23, inciso II, e art. 196, ambos da CF ), a matéria é de competência e de iniciativa legislativa concorrente, como decorre dos termos amplos das normas acima referidas e, em especial, desse último preceito constitucional ("A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação." grifei).*

*Observe-se que o Município possui, juntamente com o a União, Estados e Distrito Federal, autonomia ("... a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro." -REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI - "Direito Municipal" - 3ª ed. - Ed. Revista dos Tribunais - p. 79) para tratar da saúde local e para promover campanhas que visem uma melhor qualidade de vida para sua população. O art. 30, inciso VII, acrescenta que compete aos Municípios: "VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;"*

*Ensina HELY LOPES MEIRELLES:*

*"A saúde pública tem merecido de todos os povos civilizados especial atenção, através de medidas preventivas e processos curativos de enfermidades que acometem o homem, em caráter epidêmico ou endêmico, agudo ou crônico, hereditário ou adquiridas no meio ambiente."  
"A saúde pública está intimamente relacionada não só om as condições ambientais em que vivem os indivíduos, como - e principalmente - com os alimentos de que se nutrem. Daí a preocupação constante das Nações modernas de atuar no duplo sentido da higienização das cidades e regiões habitáveis e de controlar e orientar a alimentação do povo, para obter maior número de cidadãos prestantes e o máximo rendimento das atividades humanas."*

***"Ao Município sobram poderem para editar normas de preservação da saúde pública nos limites de seu território, uma vez que, como entidade estatal que é, está investido de suficiente poder de polícia inerente a toda a Administração Pública para a defesa da saúde e do bem-estar dos munícipes. Claro é que o Município não pode legislar e agir contra as normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado-membro ou além delas, mas pode supri-las na sua ausência, ou complementá-las em suas lacunas, em tudo que disser respeito à saúde***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

pública local (CF, arts. 24, XII, e 30, I, II e VII)." (grifei "Direito Municipal Brasileiro" - 17ª ed. - Ed. Malheiros - p. 478/479).

*E sob esse aspecto, dada a liberdade municipal para tratar de assuntos relacionados à saúde local, não vislumbro que a implantação da "Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia" se encontre dentre as matérias de competência de iniciativa exclusiva do Executivo.*

*Observe-se que a norma como posta apenas se destina à consolidação de alternativa para implantação e realização de direitos sociais fundamentais relacionados à saúde, não invadindo qualquer ato de gestão administrativa.*

*Daí a concorrência de iniciativa para legislar sobre a matéria.*

*Ora, a norma local se limitou a instituir a "Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia". Não dispôs sobre matéria de competência de iniciativa exclusiva do Executivo, não afrontou a separação de Poderes, nem avançou sobre o princípio da 'reserva da Administração' que, 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, dentre outros no mesmo sentido).*

*Nesse sentido já se pronunciou o Colendo Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes ao dos autos:*

*"O inconformismo não merece prosperar."*

*"Isso porque, ao contrário do asseverado pelo agravante, a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local."*

*"A leitura das normas desse diploma legal, apontadas como representativas dessa violação, a tanto não autorizam, na medida em que a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que "a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo", a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa."*

*"Ve-se, portanto, que a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

devidamente preservada pela referida lei" (Ag.Reg. no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ - j. 28/02/2012 - Rel. Min. DIAS TOFFOLI ).

[...]

Portanto, **não** estando a norma impugnada naquelas inserida no rol taxativo do **art. 47 da CE**, de competência exclusiva do Chefe do Executivo, tendo por finalidade a promoção da saúde quando concorrentes competência e iniciativa, perfeitamente admissível ao Legislativo iniciar projetos de lei como o aqui disposto.

**Ausente**, portanto, laivo de inconstitucionalidade a invalidar os **arts. 1º, 3º e 4º da Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15.**

### **b) Quanto à fonte de custeio.**

Nem se alegue, por outro lado, **aumento de despesas, sem a respectiva indicação da 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 também 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 indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos."**

No caso concreto, embora a **Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15**, não tenha disposto, especificamente, de onde viriam as despesas decorrentes de sua promulgação, constou em seu **art. 3º**: "As despesas decorrentes com a execução da presente Lei correrão por conta das verbas próprias do orçamento, suplementadas se necessário." (fls. 24).

Ora, as leis que criam despesas e perpetrem a indicação, embora **genericamente**, da fonte de custeio, **não** devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas, em última consequência, na inexecução da norma no mesmo exercício.

[...]

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"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 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)*

[...]

**c) Quanto ao art. 2º da Lei Municipal nº 4.865/15.**

*Entretanto, o art. 2º da Lei Municipal nº 4.865/15, em que pesem as duntas opiniões em contrário, inclusive a do I. Relator, bem como já ter decidido este C. Órgão Especial pela improcedência da ação em caso semelhante ao dos autos (ADIn nº 2.004.568-69.2016.8.26.0000 v.u. j. de 18.05.16 Rel. Des. PÉRICLES PIZA), é dominado 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.*

*Em caso similar, assim já decidiu este Colendo Órgão Especial:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"... o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, **notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos nos limites constitucionais, mostrando-se, também por isso, manifestamente inconstitucional imposição de prazo para regulamentação** (confira-se, *mutatis mutandi*: TJ/SP ADIN nº 0.283.820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012; STF - ADI 1136-7, Rel. Min. EROS GRAU, j. em 16/08/2006), como se subordinado estivesse à vontade do Legislativo..." (ADIn nº 2.003.202-92.2016.8.26.0000 v.u. j. de 08.06.16 Rel. Des. FRANCISCO CASCONI - grifei).*

*Ora, a imposição de que o Executivo **regulamente** a questão em **determinado prazo** não deve prevalecer, visto não ser submisso a pretensão do Poder Legislativo.*

*Diante do aludido vício de inconstitucionalidade invalida-se **apenas o artigo 2º da Lei Municipal nº 4.865/15, por afronta aos arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.***

*Mais não é preciso acrescentar.*

*Pelo meu voto, à luz desses entendimentos, **prevalecem hirtos os arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 4.865/15, não havendo falar em inconstitucionalidade.***

*Porém, em razão do vício de iniciativa inicialmente examinado, invalida-se **apenas o art. 2º da Lei Municipal nº 4.865, de 28 de setembro de 2015, por afronta aos arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.***

### **3. Julgo procedente, em parte, a ação.**

*EVARISTO DOS SANTOS  
Relator Designado  
(assinado eletronicamente)*

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.



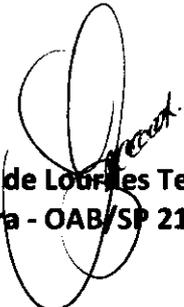
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, conclui-se que a proposição reúne condições de legalidade e constitucionalidade, conforme posicionamento favorável do Supremo Tribunal Federal e recente precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

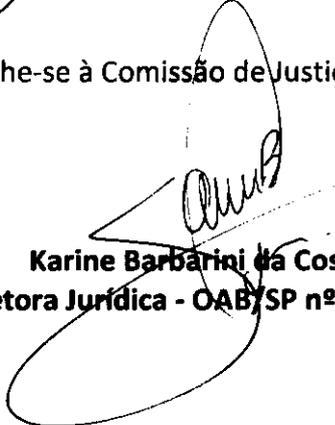
É o parecer.

D.J., aos 21 de fevereiro de 2018.

  
**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
Procuradora - OAB/SP 218.375

  
**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