



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 056/2018

Assunto: Projeto de Lei nº 04/2018 – Autoria Vereador Kiko Beloni - Dispõe sobre o deslocamento gratuito dos pacientes do sistema de saúde municipal e dá outras providências.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe solicitado pela Comissão de Justiça e Redação através de sua Presidente.

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.

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

Nota-se que o Regimento Interno da Câmara elevou a comissão ao papel de avaliador obrigatório de todos os projetos em trâmite. Para tanto, distinguiu dois aspectos fundamentais a serem analisados, primordialmente o aspecto constitucional, legal ou jurídico e em segundo lugar o aspecto gramatical e lógico.

Após as considerações iniciais, quanto ao mérito verificamos o que segue.

O art. 61, §1º, “e” da Constituição Federal, o qual remete ao artigo 84, VI, “a” da própria carta, determina ser privativa do chefe do Poder executivo a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa de Lei que modifique o funcionamento da Administração Pública e de seus órgãos.

“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:

...

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.”

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

Ainda, ao nomear expressamente órgão da administração e estabelecer obrigações o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis:*

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

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

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

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

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

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

É nesse sentido o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição. Somente será possível a criação de obrigação no âmbito da competência de cada um dos poderes. Neste sentido esse dispositivo afigura-se inconstitucional.

“Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

...

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

É justamente esse o tema do Projeto de Lei em comento, que impõe atribuições a Prefeitura, responsável pela prestação de serviço de Saúde.

Nessa esteira, afigura-se incompatível com o ordenamento constitucional, qualquer ato legislativo que tenha por escopo determinar que o Poder Executivo execute políticas públicas ou tarefas que, para serem realizadas, envolvam gastos públicos e orçamento. Além disso, as políticas públicas a serem implantadas no município são exclusivas do Poder Executivo, a quem cabe administrar a cidade conforme o plano de governo pré-estabelecido pelo Prefeito.

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

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em recente decisão declarou a inconstitucionalidade de uma lei semelhante do Município de Guarulhos, vejamos:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2149035-10.2017.8.26.0000

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

Registro: 2017.0000897373

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2149035-10.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, ANGÉLICA DE ALMEIDA, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE E ALVARO PASSOS.

São Paulo, 22 de novembro de 2017.

AMORIM CANTUÁRIA RELATOR Assinatura Eletrônica

Direta de Inconstitucionalidade nº 2149035-10.2017.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Guarulhos

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos

Comarca: São Paulo

Voto nº 30.669

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.506, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE "CRIA O SERVIÇO DE TRANSPORTE GRATUITO A PACIENTES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE SUS PÓS-PARTO". PROPOSTA NORMATIVA ORIGINÁRIA DO LEGISLATIVO. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INGERÊNCIA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE.

Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

FONTE DE CUSTEIO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO EXPRESSA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CARACTERIZADA. ARTIGOS 25, 174, INCISO III E 176, INCISO I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI QUE CRIA DESPESAS, A despeito da ausência de indicação da fonte de custeio, não devem ser declaradas inconstitucionais, mas apenas ficam impedidas de ter sua exequibilidade no exercício em que foram criadas. PRECEDENTES DESTA CORTE E DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS para impugnar a Lei nº 7.506 de 17 de novembro de 2016, daquela Cidade, que cria o serviço de transporte gratuito a pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS Pós-Parto.

Sustenta que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, malfez os princípios e regras contidos na Constituição Federal, Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município. Aduz que a norma padece de vício de inconstitucionalidade formal, ao dispor sobre matéria sujeita a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Insiste em que a competência do Chefe do Poder Executivo foi usurpada pelo Legislativo, que não pode interferir na autonomia do primeiro em relação à prática de atos de administração, que lhes são próprios. Alega ser evidente que o cumprimento da lei impugnada aumentará as despesas do erário referentes à fiscalização de seu cumprimento por prazo indeterminado, sem a indicação dos recursos disponíveis para atendimento dos novos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

encargos, tendo ocorrido, assim, violação aos artigos 25 e 176, inciso I, todos da Constituição Estadual e o inciso IV do artigo 63 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, que vedam qualquer projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa pública, sem que dele conste indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos.

A liminar foi deferida, determinar a suspensão da eficácia da norma hostilizada (fls. 59/61).

A Procuradoria-Geral do Estado afirmou seu desinteresse na defesa do ato (fls. 74/75).

As informações foram prestadas, pela Mesa da Câmara Municipal de Guarulhos (fls. 77/82).

Parecer, da douta Procuradoria-Geral de Justiça, pela procedência da ação (fls. 85/94).

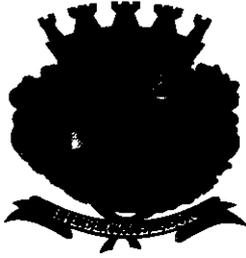
É o relatório.

A Lei Municipal nº 7.506, de 17 de novembro de 2016, tem o seguinte teor:

“LEI Nº 7.506, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2016. Projeto de Lei nº 3019/2014 de autoria do Vereador Dr. Alexandre Dentista.

Cria o serviço de transporte gratuito a pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS Pós-Parto.

O Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos, Senhor PROFESSOR JESUS, nos termos do § 7º do artigo 44 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, promulgada em 05 de abril de 1990, FAZ SABER que, em decorrência do silêncio do Senhor Chefe do Executivo em relação ao comunicado de rejeição, na Sessão Ordinária de 08 de novembro de 2016, do Veto Total aposto ao Autógrafo nº 024/16, referente ao Projeto de Lei nº 3019/14, de autoria do Vereador Dr. Alexandre Dentista, promulga a seguinte Lei:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 1º Todos os hospitais públicos e conveniados com a Prefeitura de Guarulhos implantarão o sistema de transporte gratuito a pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS, após obtenção da alta médica pós-parto.

§ 1º O serviço será obrigatoriamente implantado junto às regiões de saúde com todo o suporte da Secretaria Municipal de Saúde.

§ 2º O serviço de transporte gratuito será oferecido prioritariamente à mãe e ao (s) recém-nascido (s), bem como o direito a um acompanhante, do hospital à residência da paciente.

§ 3º Os familiares ou acompanhantes da paciente deverão solicitar a prestação do Serviço de Transporte Gratuito, mediante o preenchimento de impresso simplificado específico, no hospital, logo após a internação da paciente.

Art. 2º Durante o serviço de pré-natal, a paciente deverá ser orientada sobre o direito de uso desta Lei.

Parágrafo único. O setor da maternidade dos hospitais públicos e conveniados deverá possuir a divulgação da presente Lei.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Guarulhos, 17 de novembro de 2016.

PROFESSOR JESUS

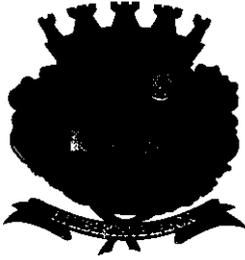
Presidente

Publicada na Secretaria da Câmara Municipal de Guarulhos e afixada em lugar público de costume aos dezessete dias do mês de novembro do ano de dois mil e dezesseis.

STYVENSON NOBORU KOGA

Secretário de Assuntos Legislativos

Publicada no Diário Oficial do Município nº 063 de 25 de novembro de 2016 - Página 76. PA nº 38051/2016. Texto atualizado em 25/11/2016".



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Dispõe o artigo 24 da Constituição Estadual que trata da competência exclusiva do Governador do Estado, na redação anterior à EC nº 43/2016:

“Art. 24. (...)

(...)

§ 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 artigo 47, XIX; 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.

(...)

§ 5º - Não será admitido o aumento da despesa prevista:

1 - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no art. 174, §§ 1º e 2º;

2 - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário e do Ministério Público”.

E, a respeito da competência privativa do Poder Executivo municipal, o Supremo Tribunal Federal consignou, em sede de repercussão geral:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Janeiro. Instalação de câmeras de 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” (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 30.09.2016).

Na hipótese, no entanto, de se reconhecer a invasão da esfera privativa de competência do Prefeito.

Por mais nobre que seja o escopo da lei, certo é que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo, ato normativo consubstanciado em violação ao princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 5º, e artigo 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Paulista.

A norma ao criar o serviço de transporte gratuito a pacientes do Sistema Único de Saúde SUS Pós Parto, impõe a todos os hospitais públicos e conveniados com a Prefeitura de Guarulhos a implantação de transporte gratuito a pacientes do SUS, após a alta médica no pós-parto. Determina, ainda, que todo o suporte seja prestado pela Secretaria Municipal de Saúde, bem como trata do processo de requerimento e, ainda, da orientação a ser dada durante o serviço pré-natal.

Invade, assim, indevidamente, a esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da “Reserva da Administração”.

Hely Lopes Meirelles, Direito administrativo brasileiro, 31.ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 766, leciona a respeito das atribuições do Prefeito:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e empresas estatais, visando à descentralização administrativa". E, também, na obra Direito municipal brasileiro, cit, p. 541: "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções ou empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal".

Destarte, a iniciativa de leis que invadam essa esfera privativa de competência afronta o disposto no artigo 5º, da Constituição Estadual:

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

Além de violar também o disposto no artigo 47, da Constituição Estadual, que dispõe:

"Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo".



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

E a aplicabilidade dessas disciplinas no âmbito do Município se dá por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual:

“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”.

Destarte, a norma atacada, usurpou a competência privativa do Prefeito. O respeito ao princípio da Separação dos Poderes é cânone constitucional, de modo que extravasa os limites da Carta Política qualquer dispositivo normativo que coloque o Poder Executivo na posição de subordinação ao comando de outro Poder, na hipótese, o Poder Legislativo, tal como ocorre na citada norma, que estabelece a gratuidade no transporte a pacientes do SUS, após a alta médica no pós-parto.

Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Esse entendimento já foi proclamado por este Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 13.863 de 26 de outubro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre a garantia do direito dos pacientes ficarem com uma cópia da guia de encaminhamento médico nas unidades da rede municipal de saúde Matéria de iniciativa reservada ao poder Executivos Artigos 5º e 47, da Constituição Estadual Ação Procedente.” (ADI nº 2026273-89.2017.8.26.0000, rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS, j. em 28.06.2017);



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 11.389/15 - MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - INICIATIVA PARLAMENTAR LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DEVIDO AO SERVIÇO FUNERÁRIO MUNICIPAL, COMPOSTO DE TAXAS DE VELÓRIO E SEPULTAMENTO, A PESSOA QUE TIVER DOADO ÓRGÃOS CORPORAIS PARA FIM DE TRANSPLANTE MÉDICO - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA

AÇÃO PROCEDENTE” (ADI nº 2003504-24.2016.8.26.0000, rel. Des. JOÃO NEGRINI FILHO, j. em 03.05.2017);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.866/15 do Município de Suzano Legislação que dispõe sobre o fornecimento gratuito de adoçantes líquidos para portadores de diabetes Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 4, 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual Vício formal de iniciativa Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Ausência de especificação de recursos para atendimento dos encargos criados Inconstitucionalidade configurada Ação julgada procedente” (ADI nº 2246819-21.2016.8.26.0000, rel. DES. MOACIR PERES, j. em 19/04/2017).

Em relação à fonte de custeio, previsão do artigo 3º, não malfez regra dos artigos 25, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Estadual. Em consonância com o entendimento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal (ADI 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes), este Órgão Especial vem confirmando a tese de que a previsão genérica da fonte de custeio não é razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da norma.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No tópico, peço vênia para me reportar aos fundamentos contidos no v. voto condutor do I. Relator Desembargador EVARISTO DOS SANTOS, na ADI 2035546-29.2016.8.26.0000, Comarca: São Paulo, Órgão julgador: Órgão Especial, Data do julgamento: 27/07/2016, verbis:

“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 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 dispendo: “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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses 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, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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). 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.”

o cabo, ainda nesse passo, anoto que tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade a invocação de maltrato a dispositivo infra-constitucional, no caso, a Lei Orgânica do Município de Guarulhos, que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

proíbe aumento de despesa, sem indicação da fonte de custeio, é descabida, porque quando se faz o controle concentrado de constitucionalidade o único paradigma a ser considerado é apenas e tão somente a Constituição do Estado.

*Ante o exposto, julga-se **PROCEDENTE A AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 7.506, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS.***

DES. AMORIM CANTUÁRIA Relator Assinatura Eletrônica

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

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.

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

[...]

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

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

[...]



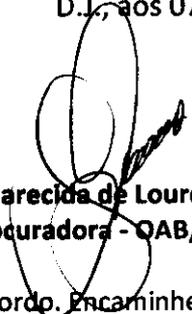
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

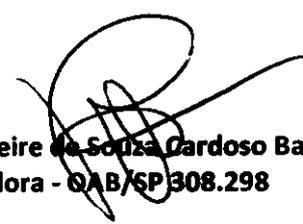
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termo regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

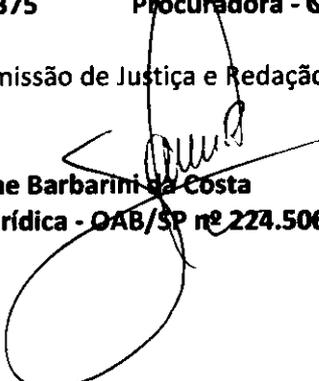
É o parecer.

D.J. aos 07 de março 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