

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 99/2018

Assunto: Projeto de Lei nº 53/2018 – Autoria do vereador Kiko Beloni, que “Dispõe sobre a publicidade de funcionamento e atendimento das unidades de saúde do Município”.

À *Diretora Jurídica*
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe, de autoria do vereador Kiko Beloni, que “*Dispõe sobre a publicidade de funcionamento e atendimento das unidades de saúde do Município.*”

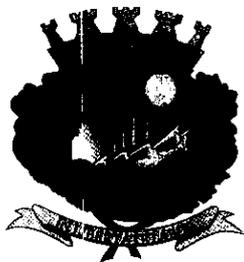
Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Cumprе destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38 do Regimento Interno.

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

Consta da justificativa do projeto que a medida visa assegurar aos pacientes e familiares o direito fundamental de acesso à informação com relação aos profissionais de saúde, a especialidade e horários de atendimento.

Inicialmente, ressaltamos que a Constituição Federal conferiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação estadual e federal, no que couber (art. 30, inciso I e II, CF), como no caso em questão.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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;

[...]

No que tange a competência a matéria abarcada pela propositura cuida de elevado, basilar e radical assunto na senda da organização político-administrativa municipal: a transparência administrativa que se articula por um de seus subprincípios (a publicidade), utilizando-se da modernidade tecnológica para divulgação de informações inerentes aos conselhos municipais.

No tocante à iniciativa parlamentar a matéria da proposição em comento não é de iniciativa privativa do Prefeito, conforme se verifica no art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o Projeto de Lei atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa:

Lei Orgânica de Valinhos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos

Deste modo, no que tange ao direito de acesso a informação, não se vislumbra óbice por tratar de matéria que não se encontra no rol taxativo de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo e, ademais a medida não acarreta despesas.

No entanto, ponderamos que a jurisprudência majoritária vinha entendendo que configuraria ingerência do Poder Legislativo na seara administrativa, vez que compete ao Chefe do Executivo a administração dos serviços públicos prestados por seus órgãos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 5.198/16 do Município de Taubaté Lei, de iniciativa parlamentar, que prevê a obrigatoriedade de a Administração Pública municipal dar publicidade acerca da listagem de pacientes que aguardam transferência, há mais de 48 horas, do Pronto Socorro Municipal de Taubaté para os hospitais públicos da região. Usurpação de atribuição pertinente à atividade privativa do Executivo, pelo Legislativo, na medida em que se trata de matéria de gestão administrativa, cabendo ao prefeito gerir os bens públicos. Ofensa ao princípio da separação dos poderes mediante violação da reserva da Administração na prestação de serviços públicos e na organização e funcionamento dos órgãos públicos do Poder Executivo. Infringência, ainda, ao princípio da razoabilidade. Inteligência dos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 111 e 144 da Constituição Estadual. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei. (TJ-SP. Adin nº 2160557-68.2016.8.26.0000. Relator Márcio Bartoli. Data de Julgamento: 08/02/2017, Órgão Especial).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.178/2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA FIXAÇÃO DE CARTAZES CONTENDO INFORMAÇÕES SOBRE PROCEDIMENTOS A SEREM

8
4
R



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ADOTADOS EM CASOS DE ÓBITOS, EM HOSPITAIS E CLÍNICAS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO. Obrigatoriedade imposta a clínicas e hospitais públicos. Determinação de confecção de cartazes e distribuição pela Secretaria Municipal de Saúde. Inconstitucionalidade. Afronta aos arts. 5º, 24, 2º, II e 47, II, XIV e XIX. Matéria que envolve a administração de serviços públicos, de reserva do Executivo. Ausência, por outro lado, de indicação da fonte de custeio das despesas geradas com a Lei. **Possibilidade, entretanto, de aplicação da lei a hospitais e clínicas particulares, diante da competência concorrente do Município. Critério de interpretação conforme à Constituição. Procedência parcial da ação, restringindo a determinação a hospitais e clínicas particulares do Município, com exclusão da expressão "Serão confeccionados e distribuídos pela Secretaria Municipal de Saúde, inserta no parágrafo único do artigo 1º".**

(TJ-SP, Relator: Xavier de Aquino. Data de Julgamento: 27/05/2015, Órgão Especial).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.968/08, do Município de Tietê, dispoendo sobre a colocação de placas e/ou cartazes impressos em repartições públicas. Iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa, por invasão de competência exclusiva do Poder Executivo. Artigos 5º, 24, § 2º, 25, 47 e 144, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.

(TJSP. ADI nº 9054035-73.2008.8.26.0000. Relator José Roberto Bedran. Data de Julgamento 25/03/2009. Órgão Especial).

Não obstante, o mesmo Tribunal de Justiça, em recente julgado adotou novo posicionamento passando a entender que leis dispoendo sobre informações do atendimento nos hospitais são atinentes à transparência dos atos administrativos não interferindo em ato de gestão, vejamos:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2126475-11.2016.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Itatiba

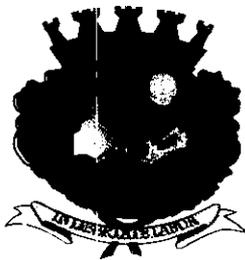
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Itatiba

Comarca: São Paulo

Voto nº 31.578

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei nº 4.834, de 23 de junho de 2015, que "dispõe sobre a colocação de painéis com os nomes dos responsáveis administrativos, responsáveis pelas chefias de plantão e médicos plantonistas nas entradas principais e de acesso ao público dos postos e casas de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

saúde, hospitais, prontos socorros, ambulatórios e congêneres da rede pública e privada de saúde do município de Itatiba”.

2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (EM RELAÇÃO À PARTE DA NORMA QUE ABRANGE A REDE PÚBLICA). *Rejeição parcial. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que diversamente de interferir em atos de Gestão Administrativa busca apenas (como principal objetivo) garantir efetividade ao direito de **acesso à informação** e ao princípio da **publicidade e transparência** dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, da Constituição Federal.*

Controvérsia que deve ser examinada dentro desse contexto (relacionado a aspectos do exercício da cidadania), com maior ênfase, portanto, na exigência constitucional de transparência dos atos da Administração e no objetivo de proteção dos direitos dos cidadãos.

Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é integralmente afetado, mesmo porque “o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa” do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).

Entendimento que se justifica porque, salvo duas pequenas exceções indicadas nos itens “4” e “4.1” abaixo, a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45).

Norma impugnada, portanto, que no seu principal objetivo apenas suplementou a legislação federal (com base no art. 30, II, da Constituição da República), adotando medidas de aprimoramento, para assegurar aos cidadãos de Itatiba, com base naquelas garantias legais e constitucionais, o acesso aos nomes dos responsáveis pela prestação de serviços públicos nas unidades de plantão médico. Disciplina normativa que, em razão da matéria e de seu caráter genérico e abstrato, no seu principal objetivo, não depende de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto.

3. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Rejeição. Despesas (extraordinárias) para confecção de placas informativas que, se existentes, seriam de valor insignificante para o município.

É que a estrutura Administrativa da Prefeitura pressupõe a existência de departamento de obras e serviços que, dentro de sua esfera de atribuições, pode executar essa simples tarefa, sem custos adicionais ou com custos mínimos. Falta de previsão orçamentária, portanto, que não justifica, por si só, o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma.

Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e que aqui também é adotado como razão de decidir.

4. DEFINIÇÃO DO TAMANHO DO PAINEL INFORMATIVO (§ 1º do art. 1º).

4.1. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO AOS RESPONSÁVEIS EM CASO DE EVENTUAL DESCUMPRIMENTO DA LEI (art. 2º).

*Inconstitucionalidade por afronta ao art. 5º da Constituição Estadual. Reconhecimento parcial. Norma, de autoria parlamentar, que prevê penalidade para infratores não só do setor privado (hospitais particulares), mas também para servidores responsáveis pelo atendimento público, ou seja, nessa parte a lei trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo (interferindo no regime jurídico dos servidores) e ainda **impõe obrigação específica à Administração**, no que se refere ao tamanho do painel informativo. Inconstitucionalidade manifesta.*

Precedentes deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2005713-63.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 08/06/2016; ADIN nº 2240871-35.2015.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. em 27.04.2016).

Uma vez que a inconstitucionalidade, sob esse aspecto, paira somente sobre a parte da norma que afeta o regime jurídico dos servidores (item "4.1") e interfere em atos da Administração (item "4"), sem alcançar, entretanto, a disciplina em relação aos estabelecimentos privados, a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir da abrangência do § 1º do art. 1º e do art. 2º da norma impugnada, os servidores e o serviço público.

5. Ação julgada parcialmente procedente mediante aplicação da técnica de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto apenas para excluir os serviços e os servidores públicos da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

abrangência do art. 2º e do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 4.834, de 23 de junho de 2015, do Município de Itatiba.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ITATIBA, com pedido de liminar, tendo por objeto a Lei nº 4.834, de 23 de junho de 2015, que "dispõe sobre a colocação de painéis com os nomes dos responsáveis administrativos, responsáveis pelas chefias de plantão e médicos plantonistas nas entradas principais e de acesso ao público dos postos e casas de saúde, hospitais, prontos socorros, ambulatórios e congêneres da rede pública e privada de saúde do município de Itatiba". O autor alega a existência de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e a falta de indicação dos recursos disponíveis próprios para suportar os novos encargos.

Houve deferimento de liminar para suspender a eficácia da lei impugnada, na parte que abrange a rede pública (fls. 48/49).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado e prestou as informações de fls. 66/68.

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 55/56) e apresentou manifestação a fls. 58/59, alegando que a lei impugnada versa sobre matéria exclusivamente local, motivo por que não tem interesse na causa.

A douta Procuradoria de Justiça, com as considerações de fls. 72/96, opinou pela improcedência do pedido.

É o relatório.

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 27, redigida da seguinte forma:

"Art. 1º. Ficam os postos e casas de saúde, hospitais, prontos socorros, ambulatórios e congêneres, da rede pública e privada, obrigados a colocar painéis nas entradas principais e de acesso ao público com os nomes dos responsáveis administrativos, dos responsáveis pelas chefias de plantão e dos médicos plantonistas.

§ 1º. Os painéis que trata o 'caput' deste artigo deverá ter 1 m2 (um metro quadrado) e serão fixados em local visível e de fácil leitura.

§ 2º. Os referidos painéis deverão conter também o telefone do Conselho Municipal de Saúde.

Art. 2º. No caso de descumprimento desta Lei aplicar-se-á aos responsáveis as sanções a serem definidas pelo Poder Executivo através de decreto.

Art. 3º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data da sua publicação.

Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação".

O autor alega a existência de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e a falta de indicação dos recursos disponíveis próprios para suportar os novos encargos.

A ação procede apenas em parte.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*É importante considerar, em primeiro lugar, que diversamente de interferir em atos de Gestão Administrativa a lei impugnada, no caso, busca apenas garantir efetividade ao direito de **acesso à informação** e ao princípio da **publicidade e transparência** dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, da Constituição Federal, especificamente para proteger direitos de particulares nas suas relações com o Governo.*

É dentro desse contexto (relacionado a aspectos do exercício da cidadania) que a controvérsia deve ser examinada, com maior ênfase, portanto, na exigência constitucional de transparência dos atos da Administração e no objetivo de proteção dos direitos dos cidadãos.

O princípio da reserva de administração, nesse caso, não é integralmente afetado, mesmo porque “o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa” do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014), principalmente quando a matéria, na sua maior parte, não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalvada da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45).

“Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II, do § 3º, do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

.....
Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

.....
V desenvolvimento do controle social da administração pública.

.....
Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

.....



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II informação contida em registro ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos.

V informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive sobre as relativas à sua política, organização e serviços;

VI informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º. Para cumprimento do disposto no 'caput' os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)".

*Art. 9º. O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
I criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:*

a atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b informar sobre a transação de documentos nas suas respectivas unidades;

*c protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informações;
e II realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.*

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III".

A norma impugnada, portanto, apenas suplementou a legislação federal (com base no art. 30, II, da Constituição da República), adotando medidas de aprimoramento, para assegurar aos cidadãos de Itatiba, com base naquelas garantias legais e constitucionais, o acesso aos nomes dos responsáveis pela prestação de serviços públicos nas unidades de plantão médico. Trata-se, portanto, de disciplina normativa que, em razão da matéria e de seu caráter genérico e abstrato, não depende de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

As leis de iniciativa reservada são aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, inclusive a norma aqui mencionada que, como foi mencionado acima, não interfere em atos de gestão administrativa, mas, apenas disciplina a divulgação de informações importantes para a comunidade local.

Conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

"EMENTA - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.800, de 15 de março de 2016, do Município de Santo André. Diploma de origem parlamentar que manda divulgar no Portal da Transparência da Prefeitura informação sobre os programas sociais. Ofensa à reserva de iniciativa do Prefeito não caracterizada. Artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual que não admitem interpretação extensiva. Inocorrência, ademais, de imposição de despesa nova ou de alteração no funcionamento da administração, eis que os dados já estão na posse do gestor, assim como a página da internet. Município que detém a prerrogativa de suplementar legislação atinente à publicidade dos atos oficiais, segundo o interesse local e desde que não contrarie a disciplina geral. Descabimento, porém, da indicação de dados pessoais dos beneficiários dos programas (nome e número do CPF). Ação parcialmente procedente" (ADIN nº 2075689-60.2016.8.26.0000, Rel. Des. Arantes Theodoro, j. 21/09/2016).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.478, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana do Parnaíba.

Obrigatoriedade de divulgação no 'site' da Prefeitura de alvarás de funcionamento referentes aos estabelecimentos situados naquela cidade. Alegação de vício formal, por ofensa à Lei Orgânica Municipal. Impossibilidade de utilização da referida lei como parâmetro de controle. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Norma de caráter geral e abstrato editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Inexistência de ofensa à regra da separação dos poderes. Ação julgada improcedente."

(ADIN n.º 2240898-18.2015.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 30/03/2016).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.606, de 02 de setembro de 2015, de autoria parlamentar, que "cria a plataforma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

virtual para acompanhamento das obras da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências". Alegada invasão da esfera de competência exclusiva do Alcaide. Inocorrência. § 2º que traz elenco 'numerus clausus' das matérias de iniciativa reservada. Lei em questão, editada consoante o princípio da publicidade dos atos administrativos que não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. Regra que por estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica deva ser de iniciativa privativa do Alcaide. Ausência de especificação de fonte de custeio que não é óbice à edição da norma, tornando-a tão somente inexecutável no ano em que em editada. Prefeitura do Município de Ribeirão Preto que possui sítio eletrônico com aba própria denominada 'Portal da Transparência', não se havendo falar em despesas para a consecução da norma. Ação improcedente." (ADIN nº 2016698-91.2016.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 15.6.2016).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 88/2015 do Município de Jacaréí. Colocação de placas informativas sobre a proibição de venda de latas de tintas em embalagens do tipo aerossol a menores de dezoito anos nos locais em que se comercializa esse tipo de produto. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo ou da União. Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estatais de combate ao crime. Estímulo ao exercício da cidadania. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente" (ADIN nº 2193747-56.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 03/02/2016).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei 13.001, de 26 de junho de 2013, do Município de Ribeirão Preto Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a publicidade pela COHAB-RP, Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto, de relação de unidades habitacionais retomadas de seus mutuários Vício - Inocorrência Diploma que não padece de vício de iniciativa - Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Interpretação do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição Transparência administrativa, consistente na transparência da execução de atividade do Poder Executivo relacionada à implementação do direito social à moradia - Lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, vez que a publicidade oficial e a propaganda governamental constam como dever primitivo na Constituição de 1988 Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente" (ADIN nº 2044513-97.2015.8.26.0000,

Rel. Des. Ademir Benedito, j. 29/07/2015). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.135, de 08 de setembro de 2014,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do Município de Guarujá, que regulamenta no âmbito do Município a aplicação dos princípios de publicidade, de transparência e de acesso às informações nos procedimentos de licitação Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada ao poder Executivo elencado no artigo 24, da Constituição Estadual Ação improcedente” (ADIN nº 2176007-22.2014.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 28/01/2015).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.772/15 do Município de Mirassol autorizando a criação de Plataforma Virtual para o acompanhamento da execução das obras realizadas pela Prefeitura Municipal de Mirassol, aberta à consulta pública. Possibilidade.

Inconstitucionalidade. Inocorrência. Vício de iniciativa.

Ausência na modalidade organização administrativa. Não houve ofensa à independência e separação dos Poderes.

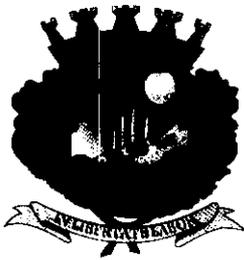
Legislação protege o princípio da transparência, com respaldo no art.111 da CE. Precedentes deste C. Órgão Especial. Indicação da fonte de custeio. Possível a genérica.

Precedentes dos Tribunais Superiores. Improcedente a ação” (ADI nº 2125989-60.2015.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 11.11. 2015);

É oportuna, neste passo, a lição de Hely Lopes Meirelles: “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (“Direito Municipal Brasileiro”, 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 441, com grifos que não estão no original).

O Supremo Tribunal Federal também já consolidou entendimento nesse sentido:

“Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(CF, artigo 61, § 1º, II, e)" (ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 12/03/2002).

A alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos também não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade, pois, as despesas (extraordinárias) para confecção de placas informativas, se existentes, seriam de valor insignificante para o município.

É que a estrutura Administrativa da Prefeitura pressupõe a existência de departamento de obras e serviços que, dentro de sua esfera de atribuições, pode executar essa simples tarefa, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma.

Essa interpretação decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante.

Trata-se de posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir.

É caso, portanto, de julgar-se improcedente a ação, nessa parte, com apoio no princípio da presunção de constitucionalidade que milita em favor das leis, em conformidade, aliás, com o ensinamento de LUÍS ROBERTO BARROSO, no sentido de que "havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carream para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor" ("Interpretação e Aplicação da Constituição". Ed. Saraiva/SP, 1998, p. 164 165).

A situação é diferente, entretanto, no que se refere à imposição de sanção aos responsáveis em caso de eventual descumprimento da norma, pois, nesse ponto, a lei impugnada, de autoria parlamentar, prevê penalidade para infratores não só do setor privado (hospitais particulares), mas também para servidores responsáveis pelo atendimento público, ou seja, trata de matéria que, nessa parte, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo (interferindo no regime jurídico dos servidores), em evidente afronta à disposição do art. 5º da Constituição Estadual.

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.945/2012, do Município de Jundiaí. Colocação de placas informativas em obras públicas. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Suplementação de legislação federal e estadual constitucionalmente autorizada. Princípio da publicidade e direito à informação na execução de obras públicas.

Ausência de violação à separação dos poderes. Dispositivo específico prevê sanção administrativa a servidor público que descumpra a norma. Matéria relativa ao regime jurídico de servidor público. Iniciativa legislativa, essa sim, exclusiva do Prefeito Municipal.

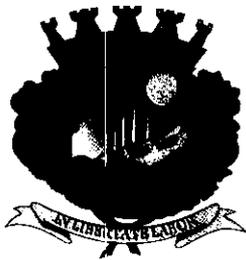
Precedente do STF. Ação julgada parcialmente procedente" (ADIN nº 0081889-25.2013.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 11/09/2013).

Outro vício de inconstitucionalidade pode ser notado na parte da norma que impõe à Administração a obrigação de confeccionar os painéis informativos dentro do padrão proposto pelo Legislativo (§ 1º, do art. 1º), porque, sob esse aspecto, a norma realmente avança sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, ofendendo a disposição do art. 5º da Constituição Estadual, conforme já decidiu este C. Órgão Especial em julgados recentes.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR Nº 6.141/2015, DO MUNICÍPIO DE ASSIS, QUE TORNA OBRIGATÓRIA A COLOCAÇÃO DE PAINÉIS OU CARTAZES INFORMANDO DESPESAS COM ÁGUA, ENERGIA ELÉTRICA E TELEFONES DOS PRÉDIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, NOS ÚLTIMOS DOZE MESES.

PROCEDÊNCIA PARCIAL PARA PROCLAMAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS PARÁGRAFOS 1º, 2º, 3º E 4º DO ARTIGO 1º DA LEI Nº 6.141/2015. Vício de iniciativa. Inocorrência, porquanto se destaca na atuação parlamentar o respeito ao princípio da transparência. Em vista disto, a matéria aqui tratada é de iniciativa concorrente. Incidência dos artigos 24, parágrafo 2º e 144, da Constituição Estadual e artigos 37 e 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. OFENSA. Definição quanto ao tamanho do quadro, da letra, material a ser empregado, bem como da altura a ser afixado que, no entanto, invadem a esfera da atuação do administrador. Ofensa ao artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, constituir ou desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo afetados ao Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, 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 fixados pela



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição, que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. PROCEDÊNCIA PARCIAL” (ADIN nº 2005713-63.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 08/06/2016).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.965/15, do Município de Jacareí, que dispõe sobre a colocação de placas indicativas de obras públicas I.

Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública Inexistência de vício de iniciativa II. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão “não poderão [as placas] ultrapassar os limites de 3,5 metros de largura por 2,5 metros de altura”, constante do artigo 2º da Lei n. 5.965/15 do Município de Jacareí Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 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 Inconstitucionalidade parcial configurada Ação julgada parcialmente procedente”

(ADI nº 2240871-35.2015.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. em 27.04.2016).

Uma vez que a inconstitucionalidade, sob esse aspecto, paira somente sobre a parte da norma que afeta o regime jurídico dos servidores (no primeiro caso) e interfere em atos da Administração (no segundo caso), sem alcançar, entretanto, a disciplina em relação aos estabelecimentos privados, a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir da abrangência do § 1º do art. 1º e do art. 2º da norma impugnada, os servidores e o serviço público.

Ao estabelecer a diferenciação entre a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e a técnica de interpretação conforme a Constituição, assim se posicionou Gilmar Mendes em ensinamento doutrinário: “Ainda que se não possa negar a semelhança dessas duas categorias e a proximidade do resultado prático de sua utilização, é certo que, enquanto na interpretação conforme à Constituição se tem, dogmaticamente, a declaração de que uma lei é constitucional com a interpretação que lhe é conferida pelo órgão judicial, constata-se, na declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinadas hipóteses de aplicação do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal. Assim, se se pretende realçar que determinada aplicação do texto normativo é inconstitucional, dispõe o tribunal da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, que além de mostrar-se tecnicamente adequada para essas situações, tem a virtude de ser dotada de maior clareza e segurança jurídica, expressas na parte



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dispositiva da decisão (a lei X é inconstitucional se aplicável a tal hipótese; a lei Y é inconstitucional se autorizativa da cobrança de tributo em determinado exercício financeiro)".

Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente a ação mediante aplicação da técnica de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto apenas para excluir os serviços e os servidores públicos da abrangência do art. 2º e do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 4.834, de 23 de junho de 2015, do Município de Itatiba.

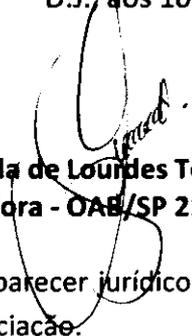
FERREIRA RODRIGUES Relator

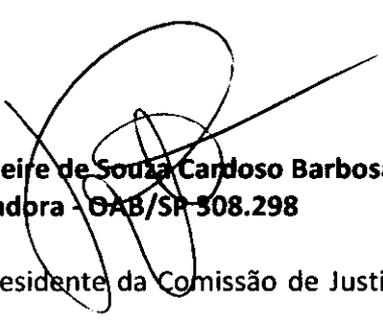
Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

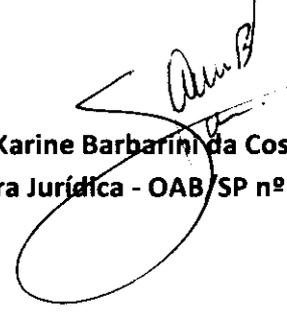
É o parecer.

D.J. aos 10 de abril de 2018.


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 508.298

De acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se ao Presidente da Comissão de Justiça e Redação para apreciação.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506