



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 061 /2019

**Assunto: Projeto de Lei nº 12/2019 – Aatoria do vereador Kiko Beloni -“Dispõe sobre a criação de Ouvidoria Central da Saúde em todas as unidades de saúde sob gestão municipal e dá outras providências.”.**

***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a criação de Ouvidoria Central da Saúde em todas as unidades de saúde sob gestão municipal e dá outras providências.”.*

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Assim, cumpre 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.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de legalidade, tendo em vista a competência de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*[...]*

Não obstante, no que diz respeito às regras de iniciativa verifica-se que a propositura ao criar a Ouvidoria Central da Saúde insere-se em tema que é da



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

alçada do Chefe do Poder Executivo, violando o disposto no art. 48, inciso II e art. 80, II e XXVII, ambos da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

**Art. 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;**

[...]

**Art. 80 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:**

[...]

**II - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e Diretores, a direção superior da administração pública segundo os princípios desta Lei Orgânica;**

[...]

**XXVII - praticar os demais atos de administração, nos limites da sua competência;**

A Constituição do Estado de São Paulo, do mesmo modo, dispõe:

**Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia 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:**

[...]

**2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;**

(NR)

[...]



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**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;*

*[...]*

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

A esse respeito, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem se posicionado no seguinte sentido:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de São José do Rio Preto que autoriza o Executivo a criar o Centro de Apoio ao Empreendedor Individual. Lei de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Criação de despesas sem prévia previsão na lei orçamentária. Programa de duração continuada. Impossibilidade. Inteligência dos artigos 24, §2º, 2, 25 e 174 da Constituição Estadual. Precedentes. Ação procedente. (TJSP. ADI 2212340-70.2014.8.26.0000. Relator: José Damião Pinheiro Machado Cogan. Órgão Especial. Julgamento: 27/05/2015).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 945, de 28 de janeiro de 2011, que "institui o Serviço de Disque-Saúde no Município de Bertioga". VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP. ADIN 0088287-85.2013.8.26.0000. Des. Antônio Luiz Pires Neto. Data de Julgamento: 29/01/2014).*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Na mesma linha, colacionamos julgado do Supremo Tribunal Federal no qual encontramos entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição e referem-se às matérias relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo:

### **REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

**RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

**ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO (A/S)**

**RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**ADV.(A/S) : ANDRÉ TOSTES**

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

*Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.*

**Ministro GILMAR MENDES**

**Relator**

### **MANIFESTAÇÃO**

*Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art.*

4



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado:*

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA d E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (eDOC 1).**

[...]

*Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e possui a seguinte redação:*

**Art. 1º.** *Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.*

**Parágrafo único.** *A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.*

**Art. 2º.** *Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.*

**Parágrafo único.** *O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.*

**Art. 3º.** *As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.*

**Art. 4º.** *Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.*

*Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida.*

*Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.*

*Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros. Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014.*

*No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5).*

*Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa. (gn)*

*O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...]*

*No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos,*

u



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (gn)*

*Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).*

*Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.(gn)*

[...]

*(STF. RE 878.911.Relator Min. Gilmar Mendes. Data do Julgamento: 29/09/2016)*

Destarte, a propositura viola o art. 24, § 2º, 2, da Constituição Paulista, e art. 48, inciso II, da Lei Orgânica Municipal na medida em que dispõe sobre matéria relativa ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.

E, em decorrência dessa usurpação de competência o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 2º da Constituição Federal; art. 5º, Constituição Bandeirante e art. 3º da LOM).

Do mesmo modo, o art. 4º do projeto ao estabelecer prazo para regulamentação da norma igualmente afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante, conforme entendimento da Corte Paulista:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.618, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos, que “obriga as maternidades, as casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres da rede pública do município de Guarulhos a permitir a presença de doulas (acompanhantes) durante todo o período do trabalho de parto, do parto e do pós-**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente e dá outras providências”.*

[...]

***Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal.***

***Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regule a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afrenta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante.***

***Ação procedente, em parte.***

*(TJSP. ADI nº 2109612-09.2018.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Data de Julgamento: 07/11/2018. Órgão Especial. Data de publicação: 11/01/2019)*

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 2013, 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 específica.***

[...]

***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***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

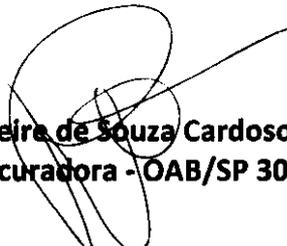
*Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.*

[...]

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

É o parecer.

D.J., aos 22 de fevereiro de 2019.

  
**Rosemeira de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**