



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 17/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 51/19 – Autoria Vereador Israel Scupenaro – “Institui a Campanha de Conscientização sobre a Síndrome de IRLÉN”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Institui a Campanha de Conscientização sobre a Síndrome de IRLÉN”** de autoria do **Vereador Israel Scupenaro** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

“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

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Martinópolis. Lei municipal n. 3.053, de 30 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, que “Institui a Campanha ‘Coração de Mulher’, e dá outras providências” no âmbito daquele Município. Alegação de incompatibilidade com o disposto nos arts. 5º; 24, § 2º, ‘2’ e ‘4’; 25; 47, II e XIX, ‘a’; 74, VI; 90, II; 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo; arts. 1º; 2º; 24, XII; 29; 30 e 37, da Constituição Federal; arts. 40, II e III; 43 e 83, da Lei Orgânica do Município de Martinópolis. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

entre lei municipal e dispositivos constantes da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição paulista. Análise do pedido tão somente em face dos dispositivos constantes da Carta Estadual. Ausência de dotação orçamentária que não implica, por si só, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, a inexecutabilidade no exercício em que editada. Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa não caracterizado. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que não importou a prática de atos de governo e/ou de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação não se insere na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade não caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação conhecida em parte e improcedente.

(...)

Pretende o Prefeito Municipal de Martinópolis ver declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 3.053, de 30 de agosto de 2018, do Município de Martinópolis, que "Institui a Campanha 'Coração de Mulher', e dá outras providências", e dispõe nos seguintes termos (p. 79):

"Art. 1º. Fica instituída a Campanha "Coração de Mulher", de alerta e orientação às mulheres sobre o diagnóstico precoce e prevenção de doenças cardiovasculares.

Parágrafo único. A campanha a que alude o caput será realizada anualmente, na última semana de setembro, coincidindo com o Dia Mundial do Coração, celebrado em 29 de setembro, passando a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município de Martinópolis.

Art. 2º. A Campanha "Coração de Mulher" tem por objetivo reunir entidades que envolvem as mulheres, grupos médicos e representantes da sociedade

X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

civil, a fim de promover ações de prevenção e/ou que permitam diagnosticar doenças cardiovasculares.

Art. 3º. Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Preliminarmente, cumpre salientar que o pedido não comporta conhecimento quanto à suposta incompatibilidade da norma impugnada com o disposto nos arts. 1º; 2º; 24, XII; 29; 30 e 37, da Constituição Federal, e nos arts. 40, II e III; 43 e 83, da Lei Orgânica do Município de Martinópolis, haja vista que, nos termos dos arts. 125, § 2º, da CF, e 74, IV, e 90, da Constituição Estadual, o controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal opera-se unicamente em relação à Constituição do Estado.

Nesse sentido é o entendimento deste C. Órgão Especial:

“PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a Lei Municipal nº 8.194, de 14 de abril de 2014, e dispositivos da Constituição Federal. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Não conheço da ação quanto ao parâmetro apontado Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 8.194/14 determina inclusão de informação sobre farmácias populares em receitas médicas expedidas pelo Sistema Único de Saúde - SUS. Matéria regulada em âmbito local. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Vício de iniciativa. À exceção de trecho do texto do art. 1º, da Lei nº 8.194/14, que deverá ser excluída, não houve ofensa à independência e separação dos Poderes. Legislação protege saúde e publicidade. Precedentes deste C. Órgão Especial. Necessidade de supressão da expressão “... na parte frontal, em espaço de 10 cm (dez centímetros) ...”, do art. 1º, da Lei impugnada. Especificidade que configura ingerência na organização administrativa. Indicação da fonte de custeio. Possível a genérica. Precedentes dos Tribunais



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Superiores. Procedente, em parte, a ação, na parcela conhecida". (ADI n. 2155266-87.2016.8.26.0000, rel. Evaristo dos Santos, j. 07.12.2016).

Destarte, a presente ação direta de inconstitucionalidade será apreciada tão somente quanto aos dispositivos indicados constantes da Carta Estadual.

Em relação ao mérito, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 25, da Carta paulista. Quanto a este aspecto, encontra-se assentado o entendimento, no âmbito deste C. Órgão Especial, no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária, ou mesmo sem indicação precisa de sua fonte de custeio, impede, no máximo, a sua exequibilidade dentro do mesmo exercício, mas não é o suficiente para torná-la inconstitucional.

Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.062/2017, que dispõe sobre a criação do programa de escotismo nas escolas municipais - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa Ação procedente". (ADI n. 2201276-58.2017.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 21.02.2018).

Não obstante, é fato que a legislação arrostada originou-se do Projeto de Lei Ordinária n. 8/2018, de autoria dos Vereadores Marcos Xavier de Almeida Passos Júnior, Adenilson Medeiros, Antonio Lúcio dos Santos, Fábio Macedo Alves, Luiz Antonio Leite Oliveira, Sidney Pereira e Silvio Limeira (cf. p. 46), porém, tal circunstância não acarreta o vício de iniciativa alegado pelo autor.

*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, o ato normativo em apreço não se revela como 'ato de gestão' propriamente dito, isto é, não criou nem extinguiu cargos, funções ou empregos públicos, tampouco tratou de remuneração; também não se verificou criação ou extinção de órgãos da Administração Pública, muito menos se dispôs sobre servidores públicos ou o regime jurídico a que estão jungidos.

Observa-se que a lei em comento regulou matéria alheia aos temas sujeitos à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, que reproduz o conteúdo do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal), os quais compõem rol taxativo, de acordo com o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 776 MC/RS, Pleno, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 15.12.2006) e também por este Órgão Especial.

Assim sendo, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições do Poder Executivo.

De outro lado, é sabido que a Constituição Federal confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal iniciativa legislativa concorrente para dispor sobre 'proteção e defesa da saúde' (art. 24, inciso XII), sendo certo que a competência da União cinge-se ao estabelecimento de normas gerais sobre o tema.

Por sua vez, o art. 30, II, da CF, atribui aos Municípios competência legislativa suplementar à legislação federal e estadual, no que couber, vedada a edição de norma que contrarie as diretrizes gerais preconizadas pela União e as normas estaduais de complementação, embora seja assegurada ao ente municipal a prerrogativa de adaptar estas últimas às peculiaridades locais.

No caso em apreço, verifica-se que a norma impugnada tratou de matéria relativa à proteção e defesa da saúde, acerca das quais compete à União,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aos Estados e ao Distrito Federal legislar, na forma estabelecida no sobredito artigo 24, XII, da Constituição Federal.

Relevante mencionar também o que dispõe a Constituição Estadual sobre o tema:

“Artigo 219 - A saúde é direito de todos e dever do Estado.

Parágrafo único - Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante:

1 - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;

2 - acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis;

3 - direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema;

4 - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.

Artigo 220 - As ações e os serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.

§ 1º - As ações e os serviços de preservação da saúde abrangem o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho.

§ 2º - As ações e serviços de saúde serão realizados, preferencialmente, de forma direta, pelo Poder Público ou através de terceiros, e pela iniciativa privada.

[...]” (g.n.).

Dessa forma, o que se constata é que a lei local, no exercício da competência que lhe conferiu a Constituição Federal, veio apenas a suplementar as demais leis estaduais e federais que dispõem sobre o tema, por meio do

X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecimento de campanha pública anual visando a orientar e promover ações de prevenção de doenças cardiovasculares na população feminina do Município de Martinópolis.

Como bem observou a douta Procuradoria-Geral de Justiça:

"[...]

No caso em tela, não há qualquer violação ao princípio federativo ou à competência normativa da União ou dos Estados, previstos nos seguintes dispositivos da Constituição da República (aplicáveis aos municípios, conforme já se frisou, por força do art. 144 da Carta Paulista), além do art. 111 da Constituição Estadual:

[...]

Ora, da simples leitura da lei impugnada em cotejo com os dispositivos constitucionais transcritos, percebe-se que a norma ocupou-se de disciplinar matéria relativa à saúde, de iniciativa comum, concretizando um direito previsto constitucionalmente, nos limites da sua competência local.

[...]

Ademais, a fim de afastar qualquer dúvida quanto a eventual inconstitucionalidade formal, é de salientar que a matéria tratada na lei objugada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração.

A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção. Por outro lado, a produção normativa não pode transitar à margem das regras inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória (RT 850/180; RTJ 193/832).

[...]".

*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

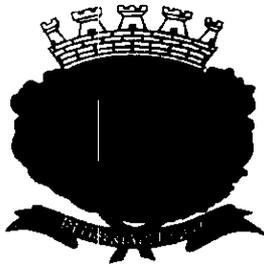
Observa-se, ainda, que foi respeitada a competência administrativa prevista no art. 47, II e XIV, da CE, porquanto a lei em apreço não especificou qual órgão da Administração municipal será responsável pela fiscalização do seu cumprimento, atribuição esta que ficou implicitamente cometida ao autor, mediante o exercício do poder regulamentar.

Ao julgar ações diretas de inconstitucionalidade semelhantes a esta, assim se manifestou este C. Órgão Especial:

“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”. (ADI n. 2051413-62.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 09.11.2016).

“I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 18.252/2017, do Município de São Carlos, que cria o "Programa de Orientação e Teste Vocacional" e dá outras providências. Diploma combatido que instituiu programa gratuito destinado à disponibilização de orientação e teste vocacional aos alunos da rede pública de ensino do Município de São Carlos, a fim de que melhor possam decidir a respeito do prosseguimento de seus estudos, a partir do último ano do ensino fundamental, seja para a escolha de curso técnico de nível médio, seja para a opção acerca do curso de nível superior em que pretendem ingressar. II. Vício formal de

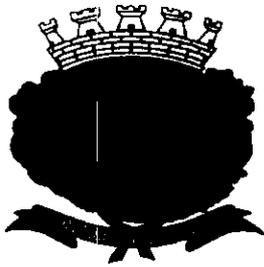
+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade. Inocorrência. A legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. III. Não constatada, também, invasão às atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. De modo geral, a lei sob análise se limitou a instituir programa de fomento à educação em âmbito local, estabelecendo normas dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. É dever do Poder Executivo levar suas determinações à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. A ausência de indicação ou a indicação de genérica, de recursos disponíveis destinados ao atendimento dos encargos possivelmente advindos da execução do diploma em exame não acarreta vício de inconstitucionalidade, mas, somente, sua inexecutabilidade no exercício orçamentário em que promulgado. Jurisprudência pacífica deste Órgão Especial, em consonância com o entendimento do STF. V. Parágrafo único, do artigo 2º. Inconstitucionalidade. Dispositivo com caráter autorizativo. Vedação. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade insita para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração municipal por meio de suposta autorização. Infringência ao artigo 111, da CE. Ademais, ainda que se entenda que referido dispositivo possui natureza impositiva, a ordem para que o administrador celebre parceria, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública, representando, da mesma forma, indevida interferência do legislador na prática de ato concreto de administração. Infringência do artigo 47, incisos XIV e XIX, "a", da CE. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de

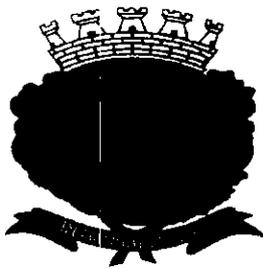


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

acordo com a jurisprudência consolidada deste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão 'a contar do prazo de 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.'. Ação julgada parcialmente procedente". (ADI n. 2096381-12.2018.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 29.08.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 4.991/2016, DE SUZANO, QUE INSTITUIU O "DIA MUNICIPAL DE DOAÇÃO DE LEITE" - PROCESSO LEGISLATIVO - INICIATIVA PARLAMENTAR - POSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL IMPERTINÊNCIA. MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NAQUELAS DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INGERÊNCIA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE NÃO VERIFICADA NA NORMA IMPUGNADA - LEI QUE NÃO DISCIPLINA MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO, MAS QUE TRATA DE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DE CARÁTER GERAL - AUSÊNCIA DE INVASÃO À INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO, CUJO ROL TAXATIVO É PREVISTO NO ARTIGO 24, § 2º DA CARTA ESTADUAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA MESMA CARTA POLÍTICA. ADEMAIS, LEI QUE NÃO IMPÕE QUALQUER OBRIGAÇÃO OU QUE ACARRETE INTERFERÊNCIA NOS ATOS PRÓPRIOS DO EXECUTIVO LOCAL, OSTENTANDO CONTEÚDO MERAMENTE EDUCATIVO A JUSTIFICAR ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL NA DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DE INFRINGÊNCIA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. POR FIM, A PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA GENÉRICA, POR SI SÓ, NÃO TEM O



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

CONDÃO DE ATRAIR O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE À LEI IMPUGNADA, CONSOANTE ORIENTAÇÃO PREDOMINANTE SOBRE O TEMA, NESTE COLENDO ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO IMPROCEDENTE". (ADI n. 2259445-72.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 03.05.2017).

Como se vê, o ato normativo impugnado não padece de inconstitucionalidade por vício formal nem material, e se mostra proporcional e adequado aos fins colimados, de modo que não resta alternativa à improcedência do pedido." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2196158-67.2018.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

DJ, aos 28 de março de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795