

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 82/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Veto nº 15/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 11/19 – Autoria Vereadores Dalva Berto, Gilberto Aparecido Borges - Giba, José Aparecido Aguiar, Kiko Beloni, Luiz Mayr Neto – “Dispõe sobre o acompanhamento de intérprete de Libras durante o pré-natal e o parto de gestantes com deficiência auditiva no âmbito do Município de Valinhos e dá outras providências.”

À Presidência

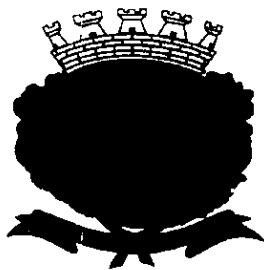
Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 11/19 que **“Dispõe sobre o acompanhamento de intérprete de Libras durante o pré-natal e o parto de gestantes com deficiência auditiva no âmbito do Município de Valinhos e dá outras providências.”**

As razões do veto foram apresentadas no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Orgânica, justificando que a aprovação da lei é inconstitucional.

Assim sendo passo a tecer minhas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do art. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

O veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo. Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência. No primeiro caso temos o veto jurídico. No segundo caso temos o veto político que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

Sendo que o caso em tela configura-se na hipótese de veto total jurídico por inconstitucionalidade.

As razões do veto, em síntese, fundamentam-se em vício de iniciativa e criação de despesa sem indicação de receita.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

“Artigo 6º - Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:

*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

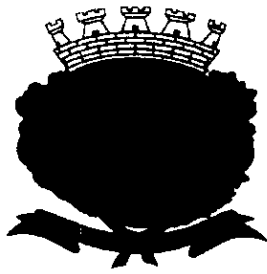
II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;”

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;”

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 municípios. 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*



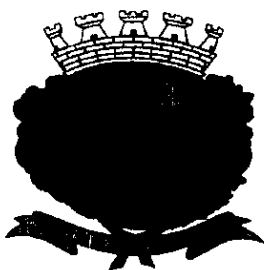
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 Lei nº 2.803, de 10 de julho de 2017, do Município de Palmital, que possibilita o agendamento telefônico de consultas médicas de idosos, deficientes e gestantes em unidades municipais de saúde - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a e 174 cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma não implique no decreto de procedência (eis que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada) - Possibilidade de agendamento por telefone, que atende o princípio da eficiência da Administração Pública e dá ao seu usuário tratamento humanizado, em obediência ao princípio da igualdade material Situação diametralmente oposta àquela expressa na norma do parágrafo único do artigo 3º que cria nova atribuição ao Poder Executivo, ofendendo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipais Conceitos expressos no artigo 2º da norma não confrontam a legislação constitucional, mas com ela se harmonizam Artigo 4º da Lei impugnada que concretiza o princípio da publicidade, atendendo seu caráter social e interesse público, sem necessidade de gastos suplementares para sua implantação Reconhecimento de invasão da esfera privativa de competência do Prefeito Municipal de Palmital em relação ao parágrafo único do artigo 3º, da norma vergastada, com violação ao princípio da reserva da administração, na forma do disposto nos artigos 5º e 47, II, XI e XIV, da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Bandeirante (aplicáveis aos Municípios, por força do art. 144 da Carta Paulista) Ação parcialmente procedente.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2109612-09.2018.8.26.0000)

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

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Competência concorrente em matéria de saúde pública.

Princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia. Não observada violação aos art. 196 da Constituição Federal e art. 219, da Constituição Paulista. Acesso universal e tratamento igualitário aos serviços de saúde pública. Não é caso de aplicar precedente do Eg. STF (RE 581488/RS - repercussão geral no recurso extraordinário DJe de 08.04.16 Rel. Min. DIAS TOFFOLI). Situação distinta, não há contrapartida do SUS. Diretrizes do Ministério da Saúde no sentido de garantir assistência humanizada, segura e digna às gestantes, em apoio ao serviço das doulas.

Pacto federativo. Lei Federal nº 10.741/03 e 8.080/90, que asseguram a presença de acompanhante durante o trabalho de parto. Leis Estaduais nº 10.241/99 e 10.689/00, que conferem ao usuário do sistema de saúde no Estado de São Paulo direito de ser acompanhado em consultas e internações. Art. 4º da Lei Municipal nº 7.618/18 exorbita interesse local ao criar penalidades não previstas em outras esferas.

Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal.

✱
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular 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.

Ação procedente, em parte.

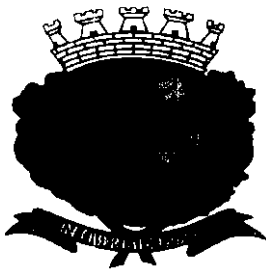
No mesmo sentido ainda destacam-se alguns trechos do o acórdão proferido na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2084953-33.2018.8.26.0000**, a qual muito embora tenha sido julgada procedente, assim foi em razão de restringir acessibilidade. Todavia, a Corte Paulista reconheceu a inexistência de vício de iniciativa, inexistência de inconstitucionalidade em razão de ausência de previsão orçamentária e a competência legislativa do Município em matérias ligadas à proteção das pessoas com deficiência:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.364, de 30 de novembro de 2017 Legislação que cria a obrigatoriedade de afixação de sinalização de piso tátil nas dependências dos órgãos públicos municipais, para possibilitar acessibilidade da pessoa com deficiência.

I. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo Tema 917 de repercussão geral.

II. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DE AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA A simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado.

III. PACTO FEDERATIVO E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE Há interesse local na proteção da pessoa com deficiência Medidas de proteção à pessoa com deficiência que devem ser adequadas à realidade local Precedente do E. STF Hipótese, contudo, em que a legislação local oferece proteção mais restrita que aquela prevista na



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislação federal, que traçou regras gerais de acessibilidade Injustificada exclusão dos estabelecimentos privados de acesso público da obrigação criada pela lei Ofensa ao princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 111 da Constituição Federal.

Ação julgada procedente.

(...)

A lei impugnada não é inconstitucional.

1- INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA

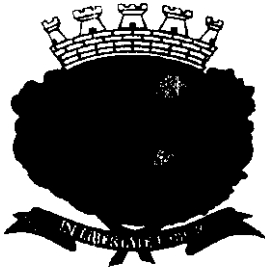
Observa-se que a lei impugnada criou a obrigação de instalação de piso tátil nas dependências de órgãos públicos.

Não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a hipótese em apreço.

Como é cediço, “em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa.

*Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.” (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902. g.n.).*

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições. Nesse sentido, segue a ementa: “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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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” (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Dessa forma, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos.

Inexiste no caso, portanto, violação à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, não se verificando inconstitucionalidade por ofensa aos artigos 5º e 47 da Constituição do Estado.

2 - INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DE AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Ressalte-se, ainda, que a simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado.

Conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo.

Em caso similar, já decidiu este Colendo Órgão Especial:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.975, de 25 de abril de 2.016, do Município de Suzano, que dispõe sobre a criação do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Bosque da Saúde no Distrito de Palmeiras – 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. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2257495-28.2016.8.26.0000 Rel. Des. Salles Rossi j. em 17.5.17 v.u).

Destarte, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição Estadual.

3 - PACTO FEDERATIVO E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

3.1 Entendimento desta Relatoria a respeito da competência legislativa do Município em matérias ligadas à proteção das pessoas com deficiência

Em casos de regulamentação pelos Municípios de questões ligadas à promoção de acessibilidade a pessoas com deficiência, tem esta Relatoria entendido que não há inconstitucionalidade formal por ofensa ao pacto federativo.

Como é cediço, “a repartição de competências é considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva.” (André Ramos Tavares. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.151).

Com efeito, a Constituição Federal assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa concorrente para dispor sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, inciso V e XIV, da Constituição Federal).

Os Municípios, por sua vez, têm a competência legislativa limitada. O artigo 30 da Carta de 1988 estabelece que compete aos Municípios:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]"

As medidas de proteção à pessoa com deficiência devem ser adequadas à realidade local. Não há se falar em uniformidade nacional no que toca a esse assunto.

Por essa razão, entende-se que a União, ao editar o Estatuto da Pessoa com Deficiência, exerceu sua competência legislativa, traçando obrigações gerais a serem regulamentadas, especificadas, de acordo com as peculiaridades locais.

Em caso relativo à competência municipal para legislar sobre matéria consumerista, assim se pronunciou o E. Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.578/13 do Município de Campos do Jordão que estabelece tempo máximo de espera para atendimento em caixas de supermercado. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local, como ocorre no caso dos autos, em que a necessidade de um melhor atendimento aos consumidores nos supermercados e hipermercados é aferível em cada localidade, a partir da observação da realidade local. Precedentes: RE nº 880.078/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 1º/6/16; RE nº 956.959/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 28/6/16; RE nº 397.094/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 27/10/06. 2. Agravo regimental não provido. (Agravo Regimental no Recurso Especial n. 818.550 Rel. Min. Dias Toffoli j. em 06.10.17 v.u.).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Daí se conclui que, nesses casos, há interesse local a justificar a elaboração de lei, pois a implementação de mecanismos de acessibilidade é medida incentivada pela nossa ordem jurídica, como forma de maximizar a autonomia, mobilidade pessoal e qualidade de vida das pessoas com deficiência.”

De tal sorte que, *permissa vênia*, não se verifica a configuração de inconstitucionalidade.

Ante ao exposto, quanto às razões jurídicas do veto apresentadas não se vislumbra inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário soberanamente a análise e apreciação do mérito do veto, nos termos do art. 54 parágrafo terceiro da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer.

D.J., aos 16 de maio de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795