

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 103/2021

Assunto: Emenda 01 ao Projeto de Lei nº 15/2021 – Aatoria dos vereadores Luiz Mayr Neto e Gabriel Bueno – Inclui o § 1º ao art. 5º, do Projeto de Lei nº 15/2021 que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Assistência Técnica Pública e Gratuita para Habitação de Interesse Social.

*À Comissão de Justiça e Redação*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que inclui o § 1º ao art. 5º, do Projeto de Lei nº 15/2021 que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Assistência Técnica Pública e Gratuita para Habitação de Interesse Social.

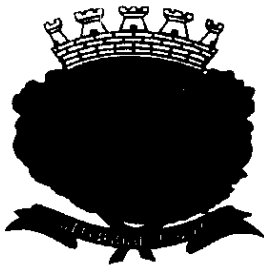
Consta da exposição de motivos:

*A presente emenda pretende apenas tornar viável ao Executivo a possibilidade de firmar convênios e parcerias com a iniciativa privada e as organizações da sociedade civil relacionadas às áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia para auxiliar e cooperar na prestação dos serviços de assistência técnica previstos na Lei.*

(...)

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

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

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

No que tange aos projetos de emendas o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

**Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.**

**§ 1º. Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.**

**§ 2º. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.**

**§ 3º. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.**

**§ 4º. Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.**

**§ 5º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.**

**Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

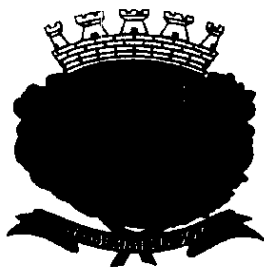
*§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.*

*§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.*

Destarte, verifica-se que o projeto de emenda atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, não havendo óbice regimental na sua tramitação.

Todavia, quanto à pretendida inclusão de autorização para o Executivo firmar convênio cumpre ressaltar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento de dispositivo da Lei Orgânica de Valinhos, no sentido de que a prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente são cabíveis em casos excepcionais que resultem encargos gravosos para o Município, vejamos:

***ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa dos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais. Ação julgada parcialmente procedente.*

*(TJSP. ADIN nº 2282700-54.2019.8.26.0000. Rel. Des. Ferreira Rodrigues. 04/06/2020)*

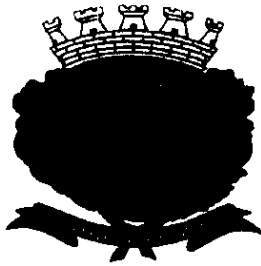
Destarte, com exceção dos convênios e contratos que resultem em compromissos gravosos para o Município a exigência de autorização legislativa viola a separação dos poderes, adentrando em matéria de reserva de administração, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos XIV, de força obrigatória aos Municípios da Constituição Bandeirante, *verbis*:

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

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

*[...]*

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vejamos:

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2133498-66.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ (VLAMIR DE JESUS SANDEI), é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ.

**ACÓRDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "**POR MAIORIA DE VOTOS**, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, EM MAIOR EXTENSÃO. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. RICARDO ANAFE, VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BARTOLI (COM DECLARAÇÃO), XAVIER DE AQUINO, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, SOARES LEVADA E TORRES DE CARVALHO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE, vencedor, MÁRCIO BARTOLI, vencido, PINHEIRO FRANCO (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 10 de fevereiro de 2021.

RICARDO ANAFE - RELATOR DESIGNADO



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2133498-66.2020.8.26.0000*

*Requerente: Prefeito do Município de Tietê*

*Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Tietê*

*TJSP (Voto nº 31.608)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes Reconhecimento parcial Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual Norma de conteúdo programático Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.*

*1. Ex ante, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a razoabilidade do voto do eminente Relator Desembargador Márcio Bartoli, mas por convencimento, ousou divergir em parte, como segue.*

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Tietê visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Município de Tietê, que institui o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras demências e a seus familiares, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma impugnada trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa. Aduz, ainda, que não pode uma lei de iniciativa parlamentar criar atribuições a serem desenvolvidas por órgãos da administração pública, interferindo na gestão do Chefe do Executivo. Diz que estão presentes os requisitos para a declaração da inconstitucionalidade da lei impugnada.*

### **2. A lei impugnada tem a seguinte redação:**

*"Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.*

*Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:*

*I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;*

*II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;*

*III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença e Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;*

*IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;*

*V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;*

*VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;*

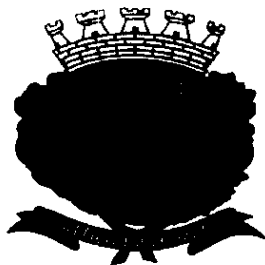
*VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;*

*VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;*

*IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;*

**Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.**





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.*

*Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.*

*Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.*

*Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.*

*Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."*

*É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programática, e segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados" (in "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município).*

*Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

Todavia, cumpre anotar que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de lei que crie obrigações e deveres para órgãos municipais (Cf. artigo 47, incisos II e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo). Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:

**"(...) constata-se que o artigo 3º da norma em análise deve ser declarado inconstitucional, por ter clara natureza autorizativa, em afronta ao princípio da legalidade, insculpido nos artigos 5º, II, e 372, ambos da Constituição Federal, e 111 da Constituição Paulista. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, sendo certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se 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". E, ainda que se interprete esse artigo como sendo de caráter impositivo, a ordem para a celebração de parceria, intercâmbio ou convênio à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*funcionamento do Poder Executivo, o que configura transgressão ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual."*

(...)

*Diante desse quadro, flagrante a inconstitucionalidade dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e do artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, do Município de Tietê, por afronta aos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.*

*3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos suso alinhavados.*

**Ricardo Anafe**  
**Relator Designado**

*(TJSP. Adin 2133498-66.2020.8.26.0000. Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE. Data de julgamento: 10/02/2021)*

Ante todo o exposto, conclui-se que a emenda **não** reúne condições de constitucionalidade, conforme entendimento da Corte Paulista. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 16 de março de 2021.

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