



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 586/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 166/2023 – Dispõe sobre a criação e implantação da Ótica Popular.

Autor: Vereadora Simone Bellini.

À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a criação e implantação da Ótica Popular”*.

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, portanto é peça opinativa¹, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Desse modo, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe referenciado.

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal** afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB).

¹ Nesse sentido é o entendimento do C. 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.)*



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;

[...]

Acerca de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles

leciona:

"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". (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98).

No que tange à competência para legislar sobre defesa da saúde a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:*

(...)

*XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;*

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre saúde, que constitui tema afeto à competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, da Constituição Federal).

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para *“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”* constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza² assevera: *“Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”*.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para cuidar da saúde, bem como do município para prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população:

*“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; “*

*“Art. 30. **Compete aos Municípios**:*

(...)

*VII - **prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, **serviços de atendimento à saúde da população;**”*

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

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

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

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

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

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

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Aliás, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa, trata-se do Tema nº 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)”.

*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.*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Acerca do tema colacionamos decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo na apreciação de lei do Município de Mauá que criou programa visando assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências". Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Mauá, em face da edição da Lei 5.457/2019, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências."

(...)

Eis o teor da lei combatida:

"Art. 1º Fica instituído no âmbito do Município de Mauá, o Programa Novo Olhar, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, a vida social e educacional através do fornecimento de óculos de grau aos integrantes de famílias cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo mensal.

Art. 2º O benefício de fornecimento de óculos de grau ficará atrelado a apresentação de laudo médico fornecido por profissional Oftalmologista especialista, sendo este de responsabilidade do beneficiário.

Art. 3º Deverão ser cadastrados os:

I - que se cadastrarem no programa;

II - que comprovarem sua real necessidade ou estado de impossibilidade financeira;

III - que passarem por exame de profissional responsável;

IV - que juntarem laudo de exame que comprovem real necessidade, documentos de identificação do beneficiário, comprovantes de residência e declaração de pobreza nos termos da Lei. Ante a necessidade especificada por Laudo Médico que prescreverá as características individuais técnicas da armação e lentes dos óculos, e comprovado o estado de impossibilidade financeira em custear a aquisição de óculos de grau, será feito um cadastro do beneficiário a fim de promover o devido acompanhamento de sua saúde ocular e efetividade do tratamento oferecido de forma gratuita. Tal cadastro deverá conter os documentos de identificação do beneficiário,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

comprovantes de residência e declaração de pobreza nos termos da Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Como se vê, e já se disse na decisão inicial, a lei municipal atacada, de iniciativa parlamentar, prevê programa municipal de distribuição de óculos de grau às famílias carentes, mas para tanto determinando a criação, funcionamento e gestão de cadastro próprio dos integrantes do programa.

*Pois certo ter-se consolidado o entendimento, com o enunciado do **Tema 917** da Suprema Corte, segundo o qual “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’, e ‘e’, da Constituição Federal.” (g.n.)*

Depois, como já se decidiu no âmbito da Suprema Corte, “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” (Adin n. 724/RS, rel. Min. Celso de Mello, publicado em DJU 27.04.2001).

(...)

É dizer, embora não se considere vedada a iniciativa em si de instituição de programa de auxílio à saúde, a regulamentação da prática dos atos de gestão que a tanto se destinem se deve reservar ao Executivo. A rigor, o limite da iniciativa parlamentar estaria então da fixação da norma genérica e abstrata, no caso de caráter assistencial à saúde, sem invadir aspectos próprios da gestão e da implementação do programa.

Este Colegiado, com efeito, já enfrentou a questão. Em aresto que julgava lei municipal, de iniciativa parlamentar, instituindo programa destinado à proteção da saúde bucal da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), assentouse que “este Órgão Especial vem consolidando entendimento favorável à constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que se limitam a instituir, mediante disposições suficientemente genéricas e abstratas, programas públicos destinados à proteção de direitos fundamentais e sociais.” (ADI n. 2263773-74.2018.8.26.0000, rel. Des. Marcio Bartoli, j. 03.04.2019, g.n.).

Na hipótese em tela, então, não se considera haja mácula na previsão dos artigos 1º e 2º da lei, que se limitam, genérica e abstratamente, a instituir o programa de auxílio à saúde



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

visual de pessoas de baixa renda, que não dispõem de óculos, mediante comprovação por laudo médico a seu cargo, porém sendo de se reconhecer que a formulação de regras e requisitos para cadastramento invadem a esfera da reserva da administração. (grifo nosso)

Tem-se aí questão que diz diretamente com a implementação e a gestão local do serviço de saúde, mediante aparelhamento próprio do Executivo e de seus órgãos, incumbidos, por iniciativa parlamentar, dos serviços de recebimento e cadastramento dos beneficiários, veja-se, tal como definidos na lei.

Ante o exposto, julga-se procedente em parte o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 5.457/2019, do Município de Mauá.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297483-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 12/08/2021)

No mesmo sentido colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em casos análogos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 5.630, de 15-9-2020, do Município de Mauá, que **obriga os hospitais-maternidade da rede pública e da rede privada conveniados à rede pública a realizarem, gratuitamente, em todas as crianças nascidas em suas dependências ou em crianças com até três meses de vida nascidas fora dos hospitais e maternidades, o 'exame da audição'.**

1. Inconstitucionalidade formal e material. Inocorrência. Violação ao princípio da separação entre os Poderes: vício de iniciativa e reserva da Administração. Programa de saúde pública. Proteção e defesa da saúde. Inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. Norma não trata de estrutura ou de atribuição de órgão nem de regime jurídico de servidores públicos. Competência legislativa concorrente. Matéria que não está inserida na reserva da Administração. 2. Programa de saúde pública. Proteção e defesa da saúde. Acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, em todos os níveis. Possibilidade de o Município legislar em caráter supletivo sobre proteção à saúde, de acordo com o interesse local, art. 24, XII, da CF/88. Precedentes do STF e do Órgão Especial. 3. Criação de despesas com eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. 4. Ação improcedente. Liminar cassada."

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2287868-03.2020.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 06/08/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo André. Lei Municipal nº 10.408/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que "Institui a política municipal de proteção à saúde bucal da pessoa hospitalizada". Alegação de inconstitucionalidade do referido diploma legal por vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como em razão da não indicação específica da fonte de custeio para aplicação das determinações nele previstas. Inocorrência. Ausência de vício formal de iniciativa ou de violação à separação dos poderes, já que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (Tema 917/STF). Omissão a respeito da expressa indicação de fonte de custeio que, da mesma forma, não autoriza o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, de vez que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007). **AÇÃO IMPROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2268886-04.2021.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/08/2022; Data de Registro: 26/08/2022)*

No mais, consoante entendimento da C. Suprema Corte observa o postulado da separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição, no caso o **direito à saúde**:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.(ARE 1281215 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)

Todavia, com fulcro no entendimento da Corte Paulista nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000 supracitada, recomendamos a **supressão do art. 3º do projeto**, por violação aos princípios da separação de poderes e reserva de administração.

Por fim, verifica-se que o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, **com exceção do disposto no art. 3º, consoante entendimento do TJSP.** Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 11 de dezembro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente