



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 069 /2016

Assunto: Projeto de Lei nº 026/2016 – Aatoria Vereador Gilberto Aparecido Borges - Giba – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação da existência de tratamento gratuito para dependentes de tabaco.”

*À Diretora Jurídica*

*Dra. Ana Cláudia Mariante*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação da existência de tratamento gratuito para dependentes de tabaco” de autoria do Vereador Gilberto Aparecido Borges - Giba, solicitado pelo Presidente da Comissão de Justiça e Redação.

Cumpra, primeiramente, 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 proposição visa divulgação da existência de tratamento gratuito para pessoas que sejam dependentes da utilização da substância tabaco no Sistema Único de Saúde, SUS.

Conforme informações fornecidas pelo Instituto Nacional da Câncer, INCA:

A

rd



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"(...) o Ministério da Saúde (MS) publicou, no dia 05 de abril de 2013, a Portaria GM/MS nº 571, que veio atualizar as diretrizes de cuidado à pessoa tabagista no âmbito da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e dar outras providências. Esta portaria revoga a Portaria nº 1.035/GM/MS, de 31 de maio de 2004, e a Portaria SAS nº 442, de 13 de agosto de 2004 e, com isso, novas diretrizes relacionadas ao Programa Nacional de Controle do Tabagismo (PNCT) são estabelecidas, como quanto à adesão ao programa, programação de medicamentos e responsabilidades.*

*A Coordenação Nacional e a referência técnica do PNCT são de responsabilidade do Instituto Nacional do Câncer (INCA), que manterá o contato com as coordenações estaduais para organização e manutenção do programa." (fonte: [www2.inca.gov.br](http://www2.inca.gov.br))*

Verificamos ainda, que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente à divulgação de programa nacional de saúde impondo a adoção de medidas inerentes ao poder de polícia.

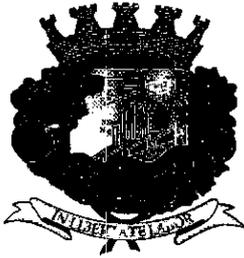
Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*"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:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

*(...)*

*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 entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não tem sido outro, senão vejamos:

***"Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2193747-56.2015.8.26.0000***

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 88/2015 do Município de Jacaré. Colocação de placas informativas sobre a proibição de venda de latas de tintas em embalagens do tipo aerossol a menores de dezoito anos nos locais em que se comercializa esse tipo de produto. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo ou da União. Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estatais de combate ao*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

crime. Estímulo ao exercício da cidadania. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente.

*(...) Não se verifica, assim, inconstitucionalidade por vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.*

4. Restá evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (cf. artigo 24, §2º1, Constituição Estadual, aplicável por simetria ao Município), rol esse que, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> e por diversas decisões deste Órgão Especial<sup>3</sup>, é taxativo. Não prospera, igualmente de acordo com esses precedentes da Suprema Corte, o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa somente deverá ser proposto pelo Chefe do Executivo.

Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual.

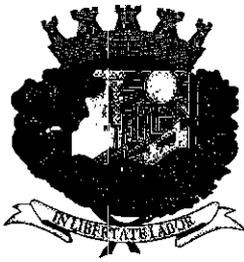
---

1 Constituição Estadual, Artigo 24 "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia 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;



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

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;

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;

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

2 “(...) a jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis.

Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, apreciando esse específico aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: “Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em ‘*numerus clausus*’, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.” (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido: “(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume 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. (...)” (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)” (RE 702848, Min. Rel. Celso de Mello, julgado em 29/04/2013, DJe-089 DIVULG 13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013, grifado). Igualmente: “O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo

X  
R



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade rege a instauração do processo de formação das leis" (ADI 776 MC/RS, Pleno, Min. Rel. Celso de Mello, DJ 15/12/2006, grifado). "(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil (...)" (ADI 3394/AM, Pleno, Min. Rel. Eros Grau, DJ 24/08/2007, grifado) "(...) Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade rege a instauração do processo de formação das leis." (ADI 776 MC/RS, Pleno, Min. Rel. Celso de Mello, DJ 15/12/2006, grifado).*

*3 TJSP, Órgão Especial, Adin nº 0250357-83.2012.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. em 08/05/2013; Adin nº 0270082-58.2012.8.26.0000, Rel. Designado Des. Paulo Dimas, j. em 26/06/2013; Adin nº 0269431-26.2012.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05/06/2013.*

**5. Aliás, espera-se das autoridades municipais que, de acordo com sua competência e autonomia constitucionalmente garantidas<sup>4</sup>, informem ao Município e à sociedade, da forma mais ampla e transparente possível, quais são seus direitos e os instrumentos estatais disponíveis para as hipóteses de violação a tais direitos, inclusive com a divulgação de uma hipótese de incidência penal, como ocorreu no caso dos autos.**

**O comando legal ora atacado nada mais fez do que divulgar informação pública relevante e fomentar o exercício da cidadania.**

**Ao discorrer sobre os princípios constitucionais do Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello elucida a conexão umbilical entre o princípio da publicidade e o direito à informação sobre a coisa pública, e com os fundamentos do Estado brasileiro: "não pode haver em um Estado**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) (...).”<sup>5</sup>*

---

*4 Constituição do Estado de São Paulo, “Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”*

*5 Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 117, grifado.*

---

*6. Ante a preocupação cada vez maior das autoridades públicas, em todas as esferas, de implementar medidas que deem efetividade aos direitos à informação e à publicidade, foi editada a Lei federal nº 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”<sup>6</sup>. Como diretrizes<sup>7</sup>, a norma prevê: “I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.” (grifado).*

*O artigo 8º da Lei nº 12.527/2011 impõe, dentre outros, o dever dos órgãos e entidades públicas de “promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiada” (grifado).*

A  
re



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

---

6 Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

7 Artigo 3º, Lei nº 12.527/2011.

---

(...) 8. *Importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Consta da obra "Direito Municipal Brasileiro", de Hely Lopes Meirelles: "em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repetir que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Dá não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental".*

*E arremata o autor: "A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução."<sup>8</sup>*

---

8 MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.

---

9. **Indubitável que a lei em debate não se constitui em ato concreto de administração.** Cuida-se de norma geral obrigatória de conduta a ser seguida pelo Município, a quem caberá implementá-la por meio de



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar<sup>9</sup> (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública.*

*(...) Até mesmo o formato e dimensões da placa descritos por essa lei específica não resultam de invasão da competência do Prefeito, na medida em que a altura e largura padronizadas estabelecidas pela norma são pequenas, assim como compatíveis com a extensão dos dizeres e com os locais onde os informativos deverão estar fixados.*

*Acrescentê-se, ademais, que eventual problema na redação da lei não a transforma em inconstitucional, pois apesar da expectativa geral de qualidade dos atos administrativos, a sua falta não o torna inconstitucional.*

---

<sup>9</sup> De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, "melhor seria designar tal atribuição como 'dever regulamentar', pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um 'poder de fazê-lo'" (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).

---

**10. Também não se pode deixar de dar efetividade ao direito à informação sobre os assuntos públicos -- especificamente esclarecimentos sobre condutas criminosas e instrumentos disponibilizados pelo Estado para seu combate dogma de aplicabilidade imediata<sup>10</sup> estampado nas Constituições Federal e/ou Estadual<sup>11</sup> sob o pretexto de ausência de indicação de recursos financeiros para a espécie de encargos gerados, os quais, vale enfatizar, não se mostram impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras.**

*A respeito de norma que materializa preceito constitucional de aplicabilidade imediata, decidiu o Supremo Tribunal Federal: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39 DA LEI N. 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 (ESTATUTO DO IDOSO), QUE ASSEGURA GRATUIDADE DOS*

A  
V



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS E SEMI-URBANOS AOS QUE TÊM MAIS DE 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO, IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”<sup>12</sup>.*

---

10 Cf. Constituição Federal, artigo 5º:

(...)

§1º - “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”  
(grifado).

§2º - “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

11 Artigos 5º, XXXIII; 37, caput e §1º, todos da Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual”

12STF, Pleno, Min. Relatora Carmen Lucia, ADIN nº 3.768-4/DF, j. em 19 de setembro de 2007.”

**“Direta de Inconstitucionalidade nº 2028694-23.2015.8.26.0000**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.173, de 4 de novembro de 2014, do Município de Ourinhos, que obriga a fixação de avisos sobre os crimes praticados contra crianças e adolescentes e suas penas em estabelecimentos comerciais, shoppings, hotéis, motéis, casas noturnas e similares Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria*

+

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta Previsão legal, na verdade, que se destina apenas a alertar a população para as penas previstas para os crimes praticados contra crianças e adolescentes, cuidando-se de campanha educativa formulada com vistas a "zelar pela guarda da Constituição e das leis vigentes", nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF Legislação; ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*

*(...) Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:*

*"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (v. "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).*

*Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta*

A

10



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Bandeirante, mas em nenhuma das hipóteses ali previstas, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora impugnada.*

*A obrigação decorrente do ato normativo objurgado nos autos foi imposta exclusivamente aos comerciantes locais, cuidando-se, à evidência, de campanha educativa tendente a alertar a população para os crimes praticados contra crianças e adolescentes, dando conta das consequências penais para a inobservância desses preceitos legais; destarte, o objeto da Lei Municipal nº 6.173/2014 não tem qualquer relação com matéria relativa a atos de gestão e organização da Administração, que estaria prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, afastando eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo.*

*Não colhe, daí, o argumento de inconstitucionalidade da legislação impugnada por vício de iniciativa, arredando, por conseguinte, a alardeada violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes.*

*Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.*

*Com efeito, a perene fiscalização das atividades comerciais estabelecidas em seu território insere-se no poder dever da Administração Municipal, que dela não pode furtar-se; assim, não merece acolhida o argumento de que a obrigação prevista na lei contestada, de afixação dos avisos a que se refere a legislação em causa, implicaria no aumento de despesa do ente público local, ao estabelecer encargo ao Poder Executivo.*

*Ora, tais quais todas as demais empresas instaladas, os estabelecimentos destinatários dessa norma legal devem estar sob permanente vigilância dos órgãos públicos locais responsáveis, aos quais incumbe verificar o pleno atendimento da legislação de regência, não se podendo então falar na criação de nova obrigação ao Município pela lei nº 7.341 /09.*

A



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*A propósito, já decidiu esta Corte Paulista, em caso análogo, que 'o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município.*

*Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente' (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri Rezende). (...)'' (TJSP, ADI 0580128-04.2010.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, m.v., 30-01-2013).*

*Também é improcedente a ação sob a alegação de vício de iniciativa legislativa e ofensa ao princípio da separação de poderes.*

*A iniciativa parlamentar não ofende o quanto contido nos arts, 5º, 24, § 2º, 2 e 47, 11, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.*

*Como acima ponderado, as regras federais do processo legislativo são de observância obrigatória, e a lei local não ventila em seu conteúdo a disciplina da organização e do funcionamento da Administração Pública ou de serviço público nem a atribuição de órgãos do Poder Executivo ou atos da gestão ordinária.*

*Impossível invocar-se como parâmetro o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição da República, por ser norma específica destinada exclusivamente à organização administrativa e aos serviços públicos dos Territórios.*

*Neste sentido, pronuncia o Supremo Tribunal Federal que 'a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais' (STF, ADI 2.447-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 04-03-2009, v.u., DJe 04-12-2009).*

*(...) Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e*

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que: 'a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se 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' (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

'As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas

✱  
✱



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo' (RT 866/112).*

*'A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional; nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa' (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).*

*Tampouco se capta competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O art. 47 da Constituição do Estado consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.*

*A norma local impõe obrigação a particulares, no âmbito da polícia administrativa e demanda, por isso mesmo, a observância de reserva formal de lei, não sendo possível mero ato normativo da Administração Pública, por traduzir o poder extroverso do Estado.*

*Colhe-se da jurisprudência da Suprema Corte que a matéria respeitante à polícia administrativa em geral é da iniciativa legislativa concorrente:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*'Recurso extraordinário. Ação direta inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido' (STF, RE 218.110-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, 02-04-2002, v.u., DJ 17-05-2002, p. 73)."* (v. fls. 48/55)."

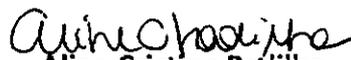
Em oportuno, por tratar-se de lei imperativa atinentē ao poder de polícia sugerimōs a alteração do projeto, mediante emenda, para a inclusão de imposição de penalidade.

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 de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

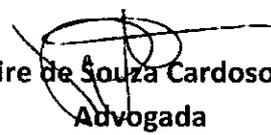
É o parecer.

D.J., aos 09 de março de 2016.

  
Aline Cristine Padilha

Advogada

Revisado e de acordo:

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Advogada



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

À Comissão de Justiça e Redação,

Segue conforme solicitado, parecer da lavra da advogada Aline Cristine Padilha, referente ao PL 26/16, neste ato ratificado por esta subscritora, por suas próprias razões, para o que for do entendimento de Vossas Excelências.

Valinhos, 11 de março de 2016

Ana Claudia Mariane  
Diretoria Jurídica