



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
Estado de São Paulo

MENSAGEM DE VETO

Projeto de Lei nº 35/2020, Autógrafo nº 34, de 01 de julho de 2020, de Autoria do Excelentíssimo Vereador David Ribeiro da Silva.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
Eliano Roberto Nishio
Oficial Administrativo

Ag
17/07/20
02/07/2020

Senhoras Vereadoras
Senhores Vereadores.

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 43, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Itaquaquecetuba, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as **RAZÕES DO VETO TOTAL** ao projeto de lei aprovado pelo Plenário dessa Augusta Casa Legislativa que **“Institui a Política Municipal de Sanitização em Itaquaquecetuba para evitar a transmissão de doenças infectocontagiosas.”**

VETO TOTAL

De proêmio, em relação ao autógrafo, reconheço os bons propósitos do Nobre representante dessa Casa, ao apresentar projeto de lei aprovado que institui a Política Municipal de Sanitização em Itaquaquecetuba para evitar a transmissão de doenças infectocontagiosas.

Em análise ao Projeto de Lei dessa Casa Legislativa. A decisão sobre adotar providências dessa espécie é reservada ao Chefe do Executivo, como corolário da competência privativa que lhe foi outorgada para exercer a direção da Administração Pública Municipal. Nesse sentido, a proposta esbarra na Carta Maior por suprimir do Chefe do Poder Executivo o juízo de conveniência e oportunidade e, portando, a margem de apreciação que lhe cabe na condução da Administração Pública, contrariando a cláusula de "reserva de administração" que decorre do princípio da separação de poderes, nos termos:

Q



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA

Estado de São Paulo

Da Carta Constitucional do Estado de São Paulo.

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Da Lei Orgânica do Município de Itaquaquecetuba.

Artigo 5º - O governo Municipal será exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, Independentemente e harmônicos, entre si, vedada a delegação de poderes.

Não obstante, a separação de poderes, data venia, essa Casa de Leis, usurpou sua função ao aprovar projeto lei que trata de matéria que é de competência municipal, nos termos da Lei Orgânica do Município.

E, sem prejuízo das considerações acima, faço a juntada do acórdão dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 993.773-5 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que declarou a inconstitucionalidade por vício de iniciativa em face da norma semelhante.

Pelo exposto, são os motivos que apresento a Vossas Excelências, com fundamento no artigo 43, inciso III, da Lei Orgânica do Município, que oponho o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 35/2020, objeto do Autógrafo nº 34/2020.

Sendo que se apresenta nesta oportunidade, para reiterar os meus votos de elevada estima e distinta consideração.

Itaquaquecetuba, 13 de julho de 2020.

Dr. Mamoru Nakashima
Prefeito



AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 993.773-5,
DO FORO CENTRAL DA REGIÃO
METROPOLITANA DE CURITIBA

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO
DE CASCAVEL

INTERESS.: CÂMARA MUNICIPAL DE
CASCAVEL

RELATOR: DES. JOSÉ ANICETO

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - LEI
MUNICIPAL Nº 6.111 DO MUNICÍPIO DE
CASCAVEL QUE INSTITUI OBRIGAÇÃO DE
SANITIZAÇÃO - LEI QUE ESTABELECE
ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA DE SAÚDE -
INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO
PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO
PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS
PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE
POR VÍCIO FORMAL - EFEITOS EX TUNC
AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 993.773-5, de Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, em que é Autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL e Interessado CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL.

1. Relatório:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Cascavel, em face da Lei Municipal n° 6.111, de 06.09.2012, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de processo de sanitização nos locais onde especifica.*

Sustenta a inicial (fls. 02/16), em síntese, que em sessão realizada no dia 26.06.2012, a Câmara Municipal de Cascavel aprovou o Projeto de Lei n° 106/2012, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de processo de sanitização nos locais onde especifica. Apesar do veto do Chefe do Poder Executivo, a

norma foi promulgada pela Câmara Municipal, resultando na Lei nº 6.111/2012. Alega que tal norma reveste-se de inconstitucionalidade formal e material, afrontando o disposto no artigo 7º da Constituição Estadual, uma vez que sujeita o Poder Executivo ao Legislativo. Ademais, ao prever despesa continuada que ultrapassa o exercício financeiro, contraria o artigo 135, inciso I, da Constituição Estadual. Ainda, padece de inconstitucionalidade formal, pois dispõe sobre a organização e o funcionamento da Administração, matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 58, inciso VI, da Lei Orgânica de Cascavel.

Requer, assim, a concessão de liminar, para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.111/2012, de Cascavel, pleiteando, ao final, a procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade do referido diploma legal.

Com a exordial, foram apresentados os documentos de fls. 17/73.

A liminar foi indeferida às fls. 77/80, entendendo o relator a ausência do *periculun in mora* em razão de já ter decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado.



A Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se às fls. 87/92, consignou que *“neste caso, excepcionalmente, deixa de realizar a defesa da norma impugnada nesta ação de controle de constitucionalidade, diante do patente vício de constitucionalidade mencionado”*.

A Câmara Municipal de Cascavel, apesar de notificada na pessoa de seu Presidente, deixou de prestar informações (fls. 112/113).

A Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se no sentido de julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, reconhecendo-se a inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado (fls. 117/140).

É a breve exposição.

2. Voto:



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Cascavel, em face da Lei Municipal n° 6.111, de



06.09.2012, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de processo de sanitização nos locais onde especifica.*

Inicialmente, como bem observado pela Procuradoria-Geral de Justiça às fls. 119 *“a ausência de informações por parte da Câmara Municipal de Cascavel não impede o julgamento do mérito do pedido”.*

Prossegue ainda citando a obra de Clémerson Merlin Cléve (A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro, 2ª ed., RT: 2000, p. 158, nota 43), onde citando Rodrigo Lopes Lourenço, conclui:

“A não prestação de informações ou da perda do prazo não tem o condão de criar presunção de veracidade das alegações do requerente. Tratando-se de processo objetivo, inaplicáveis as regras processuais gerais, especialmente as relativas à contumácia do requerido”.

Desta forma, por se tratar a ação direta de inconstitucionalidade de um processo objetivo, no qual



não há partes propriamente ditas, são dispensáveis as informações do órgão do qual emanou a norma impugnada.

A Câmara Municipal de Cascavel foi notificada através de ofício solicitando informações, tendo optado por não prestá-las (fls. 83 e 112). Assim, é possível o julgamento do mérito do feito, inexistindo qualquer óbice ou nulidade.

A Lei Municipal nº 6.111, de 06 de setembro de 2012, tem a seguinte redação (fls. 68/70):

“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE PROCESSO DE SANITIZAÇÃO NOS LOCAIS ONDE ESPECÍFICA.

A CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL, ESTADO DO PARANÁ, APROVOU, DE AUTORIA DO ILUSTRE VERADOR PEDRO MARCONDES RIOS DE LIMA, COM EMENDA DOS ILUSTRES VEREADORES AIRTON CAMARGO, ALCEBIADES PEREIRA DA SILVA, GILMAR SIMÃO GAITKOSKI, JOSÉ ROBERTO MAGALHÃES PEREIRA, LUIZ AMELIO BURGARELLI, MARCOS SOTILLE DAMACENO E OSMAR DISPO SANTOS, E EU, PRESIDENTE, PROMULGO A SEGUINTE LEI:



Art 1º. Fica instituída a obrigatoriedade de realização de processo de sanitização em locais fechados de acesso coletivo, públicos ou privados, climatizados ou não, a fim de se evitar a transmissão de doenças infectocontagiosas, no Município de Cascavel.

Paragrafo único. Deverão fazer a sanitização, os estabelecimentos públicos e privados, conforme lista abaixo discriminada:

- I – hospitais, clínicas, consultórios,*
- II – escolas, creches, berçários, universidades,*
- III – repartições públicas, dando prioridade as UBS, aos CMEI's, as Escolas Públicas Municipais,*
- IV – hotéis, pousadas, motéis, empresas, indústrias, clubes, academias, SPA's, auditórios, cinemas, teatros, supermercados, hipermercados, armazéns, shoppings centers, restaurantes, lanchonetes de grande porte.*

Art 2º. O processo de sanitização de que trata esta Lei, compreende o tratamento de todos os ambientes, incluindo-se paredes, tetos, pisos, mobiliários e ar-condicionado, a fim de fazer o controle microbiológico comprovado por análises



laboratoriais, devendo ser realizado por empresas devidamente cadastradas no órgão público competente.

§1º. Os estabelecimentos públicos ou privados deverão emitir certificado que ateste a realização do processo de sanitização, enviando a vigilância sanitária do município, para fins de fiscalização, a listagem dos locais atendidos.

§ 2º. Somente poderão fazer os serviços de sanitização empresas com produtos devidamente registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, com comprovação de que não são nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Art 3º. O infrator das prescrições desta Lei fica sujeito às seguintes penalidades:

I – advertência, a fim de sanar a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias, e findo o prazo;

II – multa no valor de até R\$ 100 (cem) Unidades Fiscais do Município – UFM, duplicando-se esse valor em caso de reincidência.

Art 4º. Compete aos agentes sanitários do órgão municipal responsável pela vigilância sanitária a

fiscalização e a aplicação das penalidades previstas nesta Lei.

Art. 5°. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 6°. O Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art 7°. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial”.

Pois bem, primeiramente é importante anotar que a competência para exercer a jurisdição constitucional no controle abstrato ou concentrado é exclusiva deste Tribunal de Justiça, eis que guardião da Constituição do Estado do Paraná.

Como bem observou a Douta Procuradora de Justiça, este Órgão Especial é competente para julgar a representação de inconstitucionalidade tendo como objeto a Leis ou atos normativos Estaduais ou Municipais e tendo como parâmetro a Constituição Estadual.

Nesse sentido, estabelece a Constituição Federal:

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º [...]

§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.

Igualmente também é o art. 101, inciso VII, alínea “f”, da Constituição Estadual.

Assim, a presente ação limita-se ao julgamento da Lei questionada perante a Constituição Estadual, sendo absolutamente inapropriada a alegação de violação da referida Lei perante a Lei Orgânica Municipal de Cascavel. Nesse sentido são os julgados deste Órgão Especial:



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR - JULGAMENTO EM DEFINITIVO - ART.288, RITJ/PR. LEI MUNICIPAL Nº 10.845/2011 - ALTERA ART 47 E ACRESCENTA § 6º - CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA. PROCEDIMENTO DE COBRANÇA AMIGÁVEL DE TRIBUTOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA - ESGOTAMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA ANTES DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO JUDICIAL.RENÚNCIA FISCAL INEXISTENTE. LEI DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O PODER EXECUTIVO E O LEGISLATIVO. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS RESPEITADOS - VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL, AFASTADOS. AÇÃO IMPROCEDENTE. 1) A competência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná através do Órgão Especial é para processar e julgar originariamente a



ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face da Constituição Estadual, não se utilizando como parâmetro a Constituição Federal (art.101, VII, "f" da CE/PR). E, eventual conflito entre lei municipal e a lei orgânica do mesmo município resolve-se por simples controle de legalidade por regras que devem estar previstas nesta última. 2) A determinação legal para aguardar-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias ao pagamento voluntário pelo Contribuinte, notificado extrajudicialmente da inscrição em dívida ativa de tributo, não implica em renúncia ao crédito fiscal. Ao contrário, previsto na mesma lei, que frustrada a cobrança administrativa, será ajuizada a ação judicial, respeitados no ato da administração, os princípios constitucionais tributários. (TJPR - Órgão Especial - AI - 950348-8 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de



***Curitiba - Rel.: Miguel Pessoa - Unânime
- J. 04.03.2013)***

Eventuais incongruências com dispositivos da Lei Orgânica Municipal estão fora do âmbito da apreciação em sede de representação de constitucionalidade realizado por este Órgão Especial, sendo objeto da presente ação somente a verificação da compatibilidade da Lei questionada perante a Constituição Estadual.

Alega o Autor que a Lei Municipal n° 6.111/2012 padece de vício formal e material, por suposta violação ao disposto nos artigos 7° e 135, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná. Contudo, como observado pela Procuradoria-Geral de Justiça:

“antes de qualquer intelecção quanto a eventual inconstitucionalidade material da Lei Municipal n° 6.111/2012, mister se faz averiguar se essa normativa não ostenta vício formal. Deveras, tão grave é esse tipo de defeito, que sua constatação é capaz de dispensar a análise do conteúdo de preceito impugnado, conforme realçou o Ministro Eros Grau ao proferir voto condutor na Ação

*Direta de Inconstitucionalidade nº 2.804-9/RS.
(STF – Pleno, unânime – Julg. Em 02.3.2005 – DJ.
de 8.04.2005).*

*Nesse mesmo sentido, ao relatar a Ação Direta de
Inconstitucionalidade nº 1434-0/SP, asseverou o
Ministro Sepúlveda Pertence que a verificação da
inconstitucionalidade formal antecede
logicamente e, se afirmada, a rigor prejudica a da
inconstitucionalidade material. (STF – Pleno, m.v –
Julg. em 10.11.99 – DJ. De 25.2.2000)”*

Da leitura da Lei Municipal nº 6.111/2012 de Cascavel, ao criar novas atribuições para órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, consistentes na fiscalização e na aplicação das penalidades nela previstas, disciplinou tema cuja iniciativa é de competência privativa do Prefeito Municipal, afrontando o disposto no art. 66, IV, da Constituição Estadual, aplicável, no caso, por força do princípio da simetria.

Estabelece a Constituição do Estado do
Paraná:

*“Art. 66. Ressalvado o dispositivo nesta
Constituição, são de iniciativa privativa do*



Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

IV - criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública". grifei

Conforme observo na petição inicial, à fl. 12, dentre seus fundamentos, o autor alega que:

"a matéria vertida na lei envolve a organização e funcionamento administrativos, que ficam a cargo do Município.

Sobreleva verificar, contudo, que tal competência é privativa do chefe do Executivo, segundo a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 58, inciso VI".

No caso, apesar de o dispositivo da Constituição Estadual (art. 66, IV) não ter sido citado na petição inicial, o autor claramente alegou ter havido invasão do legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Assim, considerando que no controle de constitucionalidade o julgador não fica adstrito aos limites



da causa de pedir, mas sim ao pedido do autor, não há óbice ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal questionada perante o artigo 66, inciso IV, da Constituição Estadual.

Nesse sentido lecionam Juliano Taveira Bernardes e Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira:

“Princípio da abertura da causa de pedir: a despeito do princípio da congruência ao pedido, o órgão julgador aprecia com elasticidade a adequação abstrata do preceito impugnado em face de quaisquer dos padrões normativos que integram o bloco de constitucionalidade. Diferentemente do princípio da substanciação adotado nos processos subjetivos, o tribunal não fica adstrito às causas de pedir que lhe tenham sido apresentadas pelo requerente. Daí se dizer que a causa de pedir é aberta no controle abstrato de constitucionalidade” (Direito Constitucional, tomo I . Teoria da Constituição. 2. ed. Bahia: JusPodivm, 2012, p. 415).

A jurisprudência também se posiciona neste sentido, conforme se observa na decisão abaixo



proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina:

"AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DE GASPAR. AUTOS 457-6. ILEGITIMIDADE ATIVA. AFASTAMENTO POR OCASIÃO DA APRECIÇÃO DO PEDIDO LIMINAR. LITISPENDÊNCIA. INOCORRÊNCIA. IDENTIDADE ENTRE CAUSAS DE PEDIR NÃO VERIFICADA. UTILIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO PARÂMETRO DE AVERIGUAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. CAUSA DE PEDIR, PORÉM, ABERTA. APRECIÇÃO DO PEDIDO A PARTIR DA CARTA ESTADUAL. MÉRITO. LEI MUNICIPAL. TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE, EXTENSÃO DA PUNIBILIDADE A SECRETÁRIOS E AO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO E INSTITUIÇÃO DE NORMAS PROCESSUAIS PARA APURAÇÃO DE TAIS INFRAÇÕES.



DESCONFORMIDADE À CARTA ESTADUAL. QUESTÕES QUE ULTRAPASSAM O MERO INTERESSE LOCAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 112, I E II, DA NORMA ÁPICE CATARINENSE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. STF, SÚMULA N. 722. PEDIDO PROCEDENTE. AUTOS 954-9. FALTA DE

INTERESSE DE AGIR SUPERVENIENTE. EXTINÇÃO DO FEITO. A ocorrência de litispendência pressupõe a identidade de ações, o que não se configura quando são divergentes os fundamentos utilizados em um e noutro feito. Inexiste, no ordenamento jurídico brasileiro, previsão de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição Federal, devendo tal cotejo ocorrer apenas em sede de controle difuso. Não obstante, diante da causa de pedir aberta das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, é cabível o contraste em abstrato da lei impugnada com a Constituição Estadual.



O município não pode legislar sobre crimes de responsabilidade e normas processuais a eles relativas, temas que não são de interesse meramente local, espaço constitucionalmente destinado à atuação legiferante de tal ente federativo” (TJ/SC, Processo: ADI 304576 SC 2007.030457-6, Relator: Sérgio Izidoro Heil, Julgamento: 27/02/2012, Órgão Julgador: Órgão Especial) (grifei).

Do cotejo entre a Lei Municipal nº 6.111 do Município de Cascavel e o art. 66, inciso IV, da Constituição Estadual, constata-se que a Câmara Municipal daquele município adentrou em área de atuação que não lhe é própria, pois ao legislar sobre as novas obrigações para a Vigilância Sanitária Municipal, até mesmo a previsão de aplicação de penalidades de advertência e multa, o texto impugnado violou o dispositivo constitucional mencionado, uma vez que é reservada ao Executivo a iniciativa legislativa em tais matérias.

Por simetria à Constituição Estadual, também no âmbito municipal, as leis que versem sobre



atribuições de órgãos da Administração Pública são reservadas à iniciativa do Prefeito, resultando daí a inconstitucionalidade formal da Lei nº 6.111/2012, de Cascavel.

Nesse sentido leciona Pedro Lenza:

"(...) Iniciativa reservada aos Governadores dos Estados e do DF e aos Prefeitos simetria com o modelo federal: As hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. Nesse sentido, processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência



consolidada do Supremo Tribunal' (ADI 637, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.08.2004, DJ, 1º.10.2004)". (Direito Constitucional Esquematizado, Saraiva, 13ª edição, revista, atualizada e ampliada, p. 387/388).

Além disso, é de se destacar que ao iniciar um projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, o ato da Câmara Municipal de Cascavel ofendeu o princípio da separação dos poderes.

Sobre o princípio da separação dos poderes preceitua o art. 7º da Constituição do Estado do Paraná:

"Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições, sendo que quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro".



Sobre o princípio da separação dos poderes conclui o professor Alexandre de Moraes:

“A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos

Poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia de perpetuidade do Estado Democrático de Direito” (Direito Constitucional, 20. ed, São Paulo: Atlas, 2010, p. 410).

Na mesma linha preceitua o doutrinador Marcelo Novelino:

“A independência entre eles tem por finalidade estabelecer um sistema de ‘freios e contrapesos’ para evitar o abuso e o arbítrio por qualquer dos Poderes. A harmonia se exterioriza no respeito às prerrogativas e faculdades atribuídas a cada um



deles" (*Direito Constitucional*, 4. ed, São Paulo: Método, 2010, p. 333).

Neste diapasão, oportuna a reprodução da fundamentação trazida pela douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer:

"Isso porque, o Projeto de Lei n° 106/2012, que resultou na lei questionada, foi de iniciativa do Poder Legislativo (fl. 39). Logo, ao legislar sobre as novas obrigações para a Vigilância Sanitária Municipal, até mesmo a previsão de aplicação de penalidades de advertência e multa, o texto impugnado violou o dispositivo constitucional mencionado, porquanto, como visto, é reservada ao Executivo a iniciativa legislativa em tais matérias.

Por simetria à Constituição Estadual, também no âmbito municipal, as leis que versem sobre atribuições de órgãos da Administração Pública são reservadas à iniciativa do senhor Prefeito, resultando daí a inconstitucionalidade formal da Lei n° 6.111/2012, de Cascavel".



Assim também entende este órgão
julgador:

***"AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE
LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR
MUNICIPAL Nº 05/2010. ADVENTO DA LEI

MUNICIPAL Nº 1.932/2010. DIPLOMA
LEGAL INSTITUIDOR DE "PROGRAMA
MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA" QUE
ATRIBUI A COORDENAÇÃO DO PROJETO
À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL
FLAGRANTE. INICIATIVA LEGISLATIVA
AFETA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO
CHEFE DO PODER EXECUTIVO
MUNICIPAL. OFENSA À REGRA DE
SIMETRIA DO ARTIGO 66, INCISOS II E IV,
DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO
PARANÁ. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA
À HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE
OS PODERES. AÇÃO PROCEDENTE. (TJPR
- Órgão Especial - AI - 795570-8 - Foro
Central da Comarca da Região***



Metropolitana de Curitiba - Rel.: Sônia Regina de Castro - Unânime - - J. 01.10.2012).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2623/2010, DO MUNICÍPIO DE CAMPO

MOURÃO. LEI QUE "INSTITUI O BANCO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO". ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. RECONHECIMENTO DO VÍCIO FORMAL ALEGADO, POR USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL, DE ESTREITA LIGAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO HARMÔNICA DOS PODERES. ARTS. 7º E 66, IV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR 2 A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO DIPLOMA LEGAL IMPUGNADO. - De acordo com o disposto no artigo 66, IV da Constituição do Estado do Paraná,

são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que dispunham sobre "criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública". - O Poder Legislativo de Campo Mourão, ao instituir o "Banco de Alimentos" através da Lei nº 2623/2010, criou obrigações que repercutem na estrutura e nas funções reservadas às diversas Secretarias e órgãos da Administração Pública do Município, sendo a competência para deflagração do correspondente processo legislativo privativa do Prefeito Municipal, na forma do art. 66, IV da Constituição Estadual, aplicável por força do princípio da simetria. - A imposição de obrigações, criadas por lei de iniciativa da Câmara de Vereadores, que recairão sobre o executivo municipal, configura inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa do processo legislativo, que, no caso, é privativa do Chefe do Poder



Executivo, e violação da cláusula 3 constitucional da separação harmônica

dos poderes (arts. 61, IV, e 7º, caput, Constituição Estadual). - A alegação de inconstitucionalidade material é improcedente, pois, além de não se indicar na petição inicial quais dispositivos da lei municipal seriam incompatíveis com a Constituição Estadual, nesta parte o autor limitou-se a dizer, genérica e vagamente, que a Lei Municipal nº 2623/2010 contraria os princípios da razoabilidade e da menor onerosidade ao erário público e aos municípios. " (TJPR - Órgão Especial - AI - 759735-3 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Jesus Sarrão - Unânime - - J. 02.09.2011).

Desta forma, o ordenamento jurídico constitucional reserva ao Prefeito a iniciativa privativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração



pública, sendo que, *in casu*, tal iniciativa foi usurpada pelo Legislativo local, evidenciando a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, até mesmo em decorrência do princípio da separação de poderes (artigo 7º, caput, da Constituição Estadual, em consonância com o artigo 2º da Constituição Federal).

Resta claro, portanto, que a Lei Municipal nº 6.111/2012, de Cascavel, usurpou a competência privativa do Prefeito Municipal, vulnerando as regras constantes dos artigos 7º, caput e 66, inciso IV, ambos da Constituição Estadual, devendo, assim, ser reconhecida a sua inconstitucionalidade formal.

Por fim, como observado pelo parecer ministerial à fl. 138:

“deve-se apontar que mesmo que se admita a constitucionalidade de trechos da norma que não impõem obrigações a órgão do Poder Executivo, o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei nº 6.111/2012 exige, como consequência, a extensão da declaração do vício, por arrastamento, também para os demais artigos, dada a sua relação de dependência”.



Observe-se, assim, que apesar de as obrigações atribuídas à Secretaria de Saúde estar previstas de forma específica no artigo 4º da lei questionada, o descumprimento dos demais não resultará em qualquer resultado prático, dada a relação de dependência dos dispositivos.

Portanto, em face da relação de dependência, os demais artigos da norma devem ser igualmente atingidos pela declaração de incompatibilidade vertical, por arrastamento.

Nesse sentido destaque o entendimento do Ministro Carlos Veloso no seu voto proferido na ADI nº 2.895 -2/AL:

*[...] Também o Supremo Tribunal Federal, no controle concentrado, fica condicionado ao "princípio do pedido". **Todavia, quando a declaração de inconstitucionalidade de uma norma afeta um sistema normativo dela dependente, ou, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, normas subsequentes são afetadas pela declaração, a declaração de inconstitucionalidade***



pode ser estendida a estas, porque ocorre o fenômeno da inconstitucionalidade "por arrastamento" ou "por atração".

Dessa forma, é flagrante a inconstitucionalidade por vício formal subjetivo da Lei Municipal 6.111/2012 do Município de Cascavel, o que, inevitavelmente, violou a iniciativa privativa de projeto de lei do chefe do Executivo (art. 66, inciso IV, da Constituição Estadual) e o princípio da separação dos poderes (art. 7º, *caput*, da Constituição Estadual).

Pelo exposto, voto no sentido de julgar procedente a presente ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal 6.111/2012 do Município de Cascavel, com eficácia *ex tunc*, determinando seja comunicado à Câmara Municipal de Cascavel o teor desta decisão, devendo ser suspensos os efeitos da referida lei.



3. ACORDAM os Senhores Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por **unanimidade** de votos, em julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores **GUILHERME LUIZ GOMES, TELMO CHEREN, REGINA AFONSO PORTES, CAMPOS MARQUES, SÉRGIO ARENHART, DULCE MARIA CECCONI, MIGUEL PESSOA, RUY CUNHA SOBRINHO, ANTONIO LOYOLA VIEIRA, ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, EDUARDO SARRÃO, MARIA JOSÉ DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, PAULO ROBERTO VASCONCELOS, LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEN, EUGÊNIO ACHILLE GRANDINETTI, CLAYTON DE ALBUQUERQUE MARANHÃO, JORGE WAGIH MASSAD, LUÍS CARLOS XAVIER, CLAUDIO ANDRADE, LUIZ OSÓRIO MORAES PANZA, LUIS ESPÍNDOLA.**

Curitiba, 04 de novembro de 2013.

DES. JOSÉ ANICETO

Relator



