



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2021 ao Projeto de Lei Nº 7/2021

PROCURADOR LEGISLATIVO

Procedimento Legislativo n.º: 776/2021 – Departamento Assuntos Parlamentares.

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça

Assunto: Projeto de Lei nº 07/2021, de autoria da Vereadora **SIMONE PATRÍCIA SOARES**, que “**Institui o dia municipal do combate ao Câncer de Colo de Útero**”.

Inicialmente, é de suma importância o tema trazido no projeto pela Ilustre Vereadora Simone Patrícia Soares. No entanto, em leis similares, de iniciativa Parlamentar, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, perante o Órgão Especial, já decidiu pela inconstitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade, por exemplo, relativo ao Município de Amparo/SP, reconhecendo que a referida iniciativa é do Senhor Prefeito, como adiante se vê:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0007757-31.2012,
VOTO Nº 24.737 - COMARCA DE SÃO PAULO
Requerente: Prefeito do Município de Amparo
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Amparo**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Amparo – Lei Municipal nº 3.635, de 11 de outubro de 2011, que institui o “dia municipal de prevenção às doenças da tireóide” – Liminar concedida – Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Inconstitucionalidade decretada”. (grifos nossos).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Trata-se de pedido encaminhado pelo Senhor Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça a Presidência da desta Câmara Municipal, para que este Procurador Legislativo elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 07/2021**, abaixo mencionado, de autoria da **Vereadora SIMONE PATRÍCIA SOARES**.

Passa-se à análise.

Em princípio, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este Procurador Legislativo prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 07/2021, de autoria da **Vereadora SIMONE PATRÍCIA SOARES**, conforme se nota:

Projeto de Lei Nº 7/2021

“Institui o dia municipal do combate ao Câncer de Colo de Útero”.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 44, da Lei Orgânica do Município, RESOLVE:

Art. 1º Fica instituído o dia municipal do combate ao Câncer de Colo de Útero a ser comemorado anualmente, no dia 17 de março.

Art. 2º Considera-se como objetivo ampliar o conhecimento da população do município sobre o câncer, principalmente sobre a prevenção desta doença.

§ 1º Durante todo o mês de março, considerando “Março Lilás” as unidades básicas de saúde deverão fazer ações para a prevenção do Câncer de Colo Uterino.

§ 2º A Lei visa desenvolver ações de combate a esse tipo de câncer, como orientações sobre diagnóstico, tratamento e encaminhamento de mulheres para instituições de saúde especializadas no tratamento da doença.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Vereador Maurício Alves Braz, 01 de Março de 2021.

Simone Patrícia Soares

Vereadora

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei visa a prevenção primária do câncer do colo do útero que está relacionada à diminuição do risco de contágio pelo papilomavírus humano (HPV). A transmissão da infecção pelo HPV ocorre por via sexual, presumidamente através de abrasões microscópicas na mucosa ou na pele da região anogenital.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Uma maneira comprovada para prevenir o câncer do colo do útero é a realização de exames, como o exame papanicolaou e o exame de detecção do papilomavírus humano (HPV), para diagnosticar a presença de lesões pré-cancerígenas antes que elas se transformem em tumores malignos. Uma lesão pré-cancerígena encontrada pode ser tratada, evitando que se torne um câncer.

O esclarecimento da população sobre os fatores de risco e prevenção do câncer de colo de útero são fundamentais para o diagnóstico precoce, permitindo que a doença seja identificada ainda na fase de pré-malignidade.

Por este motivo, o dia municipal do combate ao Câncer de Colo Uterino conscientizará de forma decisiva para a propagação das campanhas preventivas e será importante orientar sobre as formas de diagnóstico precoce, realização de coletas de exames em pacientes que nunca realizaram exame preventivo e orientar sobre a importância da vacinação principalmente para as adolescentes nas unidades básicas de saúde.

É o necessário a relatar.

A **Lei Orgânica de Itaquaquetuba**, sobre a administração do Município, proposituras e suas fontes de custeio, assim dispõe:

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

(...)

Art. 27 - O Poder Executivo será exercido pelo prefeito eleito na forma Constitucional, auxiliado pelos secretários municipais e pelos subprefeitos, quando for o caso.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

Art. 49 - Consideram-se Leis Complementares:

I - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

II - Código de Obras;

III - Código Tributário;

IV - Código de Saúde;

V - Código de Educação;

VI - Criação e extinção de Distritos e Sub-distritos;

VII - Lei das Licitações;

VIII - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

IX - Estrutura Administrativa do Município;

X - Regime Previdenciário dos Servidores Públicos;

XI - Quadro Geral de Cargos.

Art. 50 - **A iniciativa das Leis Complementares competirá exclusivamente ao prefeito**, exceto às previstas nos incisos VI, VII e VIII do artigo 49, desta Lei, cuja iniciativa será concorrente.

(...)

Art. 56 - Nenhuma proposição poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

(...)

Art. 125 - **Nenhuma despesa será ordenada ou realizada sem que existam recursos orçamentários ou créditos aprovados pelo legislativo.**

(...)

Art. 128 - **São vedados:**

I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na Lei Orçamentária anual;



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

II - a realização de despesas ou assuntos de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operação de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade prescrita, aprovados pelo Legislativo;

IV - a vinculação da receita de impostos a órgãos ou despesas, ressalvadas as permissões constitucionais;

V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicações e recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de crédito limitado.

Esclarece-se, que o Inciso VIII do Art. 49 da Lei Orgânica desta Cidade, embora ainda não declarado inconstitucional, ofende princípios de iniciativa de Leis que disponham sobre Regime Jurídico de Servidores consagrado na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo, fato amplamente debatido por ocasião do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade 27978-0/0, onde se discutia o vício de iniciativa da Lei Complementar 28/95 desta Cidade, que teve como parte o Sindicato dos Servidores de Itaquaquetuba em face da Câmara Municipal de Itaquaquetuba.

A Constituição do Estado de São Paulo, de observância também no Município, sobre a questão da independência dos Poderes, e bem assim, no tocante à iniciativa das proposições, assim disciplina:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

(...)

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;

(...)

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

A **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** da República Federativa do Brasil, também assim dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

(...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

(....)

Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado** e os seguintes preceitos:

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Pois bem.

Ao me referir a dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo, procuro realçar no sentido de que as atribuições do Presidente da República, do Governador do Estado, e bem assim, do Prefeito Municipal, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposituras em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos.

E neste aspecto, é sempre oportuno destacar as lições do Professor **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO BRANCO**, quando nos ensinam que ao tratarem da iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do art. 61,§1º, I e II, da Constituição Federal, reserva-se “....**ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** (“Curso de Direito Constitucional” – Editora Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p.868). (grifamos).

O Ilustre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, sobre a **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA do Município**, nos ensina que “...**resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa**”. (Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

A partir de então, no Município, ou seja, no âmbito local, temos as lições do saudoso Professor **HELLY LOPES MEIRELLES**, atualizado por outros doutos juristas, que ministra da seguinte forma:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta à sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in gênero, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, 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**”.

(Direito Municipal Brasileiro, 2013, 17ª ed., Editora Malheiros – Cap. XI – 1.2 – p. 631). (grifei).

Em que pese a importância do assunto e a vontade da Ilustre Vereadora SIMONE PATRÍCIA SOARES, com o devido respeito, o Projeto de Lei em questão, **é uma ingerência na organização administrativa da gestão Governamental do Senhor Prefeito e, portanto, viola a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo.**

Assim, mesmo que tivesse recurso específico para essa finalidade, **se insere no rol de proposições que versam sobre matéria do Executivo, no caso a ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, só ao Prefeito cabe definir os seus eventuais programas, como consequência da atribuição exclusiva.**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

A Jurisprudência, em especial do Egrégio **Tribunal de Justiça de São Paulo**, bem como de outros Estados, **de forma reiterada**, já vem dando mostras de estar sensível às proposituras que violem a separação de poderes, no caso concreto, **à Organização Administrativa do Município**, impondo obrigações, no caso pela Câmara Municipal, em detrimento do Poder Executivo Municipal, em sua função de gerência do Município.

Senão, vejamos:

SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 12.374, DE 1º.9.10, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NA PRIMEIRA INFÂNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – MATERIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS – INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTIGOS 47, II E 144 – INCONSTITUCIONALIDADE – LEI IMPUGNADA – PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS – AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – PEDIDO PROCEDENTE (ADIN 0525095-29.2010.8.26.000, Relator (a): Roberto Bedaque, Data do julgamento: 11/05/2011).



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

CONCLUSÃO:

Sendo assim, pelos motivos já exaustivamente demonstrados, o Projeto de Lei em questão, **apesar de sua importância**, possui vícios de **inconstitucionalidade de iniciativa**, pois invadem atribuições exclusivas do Poder **Executivo Municipal** ao **querer disciplinar sobre a Organização Administrativa do Município**, neste caso, cabe única e exclusivamente ao Senhor Prefeito Municipal.

Dessa forma, registre-se ainda, que a mera citação de que as despesas correrão por conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente, não supre a exigência expressa do Art. 56 da LOM da indicação de recursos de forma geral, pois não consta especificamente nos autos que o Legislativo aprovou recursos orçamentários ou créditos (Art. 125) para essa finalidade. Daí se conclui que “São vedados: I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual”, constante do Art. 128, Inciso I da Lei Orgânica do Município.

Se não bastasse isso, especificamente, o presente Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar, sem dúvida, também viola dispositivos, já citados, da **Constituição Estadual**, da **Constituição Federal**, e igualmente, os Artigos 49, Inciso IX, 50 e 56 da **Lei Orgânica de Itaquaquetuba**. Ainda, encontra-se em desacordo com diversas jurisprudências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de Tribunais de outros Estados, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já citadas.

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 12 (doze) laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquetuba, 16 de março de 2021.

ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO
Procurador Legislativo