



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2023 ao Projeto de Lei Nº 17/2023

**PROCURADOR LEGISLATIVO**

**Procedimento Legislativo n.º: 660/2023 – Departamento Assuntos Parlamentares**

**Interessado:** Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 17/2023 “Dispõe sobre a equiparação dos direitos das pessoas com doenças de artrite reumatoide crônica às pessoas com necessidades especiais deste Município”.

Em princípio, em recentes decisões, em casos aonde não se estipula obrigações ao Executivo Municipal, tratando-se apenas de instituição de uma política pública, o **Supremo Tribunal Federal**, amparado pelo **TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 917** tem admitido que não se trata apenas da competência privativa do Executivo, frise-se, questão a ser verificado em cada caso.

Ao que se depreende, o presente Projeto de Lei não somente institui uma política pública de saúde “**das pessoas com doenças de artrite reumatoide**” no Município, o que em tese seria constitucional, como se vê, apenas “autoriza”. **No mesmo sentido**, impõe obrigações ao Executivo, principalmente no Art. 3º do referido Projeto de Lei, frise-se: “**Fica autorizado a Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, juntamente com a Secretaria responsável, fazer valer esta respectiva lei**”. (grifamos).

**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 Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Trata-se de pedido encaminhado pelo Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara Municipal, para que este Procurador Legislativo elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 17/2023**, abaixo mencionado, de autoria do **Vereador Diego Gusmão Silva**.

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 Jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 17/2023, de autoria do **Vereador Diego Gusmão Silva**, como adiante se vê:

Projeto de Lei Nº 17/2023

“Dispõe sobre a equiparação dos direitos das pessoas com doença de artrite reumatoide crônica às pessoas com necessidades especiais desde município.”

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 autorizado a equiparação dos direitos das pessoas com doença de artrite reumatoide crônica, às pessoas com necessidades especiais desde município.

Parágrafo único. Esta lei tem por objetivo dar melhores condições de vida às pessoas portadoras da doença de artrite reumatoide crônica, atendimento especializado dentro deste município.

Art. 2º: O referido projeto visa dar suporte ao enfrentamento acerca desta sofrida doença que diminui consideravelmente a qualidade e condições de vida das pessoas que as possuem.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Art. 3º: Fica autorizado a Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, juntamente com a Secretaria responsável, fazer valer esta respectiva lei.

Art. 4º: São também objetivos desta lei:

I - Promover e proporcionar o acesso e a permanência da pessoa com doença de artrite reumatoide crônica em todos os serviços oferecidos à comunidade;

II - Articular a integração das ações dos órgãos e das entidades públicos e privados nas áreas de saúde, educação, trabalho, transporte, assistência social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando os direitos das pessoas com doença de artrite reumatoide crônica, à eliminação de suas múltiplas causas e à inclusão social;

III - Articular com entidades governamentais e não governamentais, em nível federal, estadual e municipal, visando garantir a efetividade dos programas de enfrentamento, de atendimento especializado.

Art. 6º: Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICATIVA

Excelentíssimo senhor Presidente e nobres Vereadores:

Tenho a honra de encaminhar este projeto de lei para apreciação e aprovação, visto que é sabido por todos que as pessoas com doença de artrite reumatoide crônica necessitam de atendimento especializado e suporte acerca do enfrentamento da vida cotidiana, bem como a garantia de luta por melhores condições médicas.

Plenário Vereador Maurício Alves Brás, 09 de março de 2023.

DIEGO GUSMÃO SILVA –

AVANTE - VEREADOR

É o necessário a relatar.

**A Lei Orgânica de Itaquaquecetuba, 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.

(...)

**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;**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## **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 propositura 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;**

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 28/65 desta Cidade (Sindicato dos Servidores de Itaquaquetuba X Câmara Municipal de Itaquaquetuba).**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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:

**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 Assembléia 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. 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:

(...)



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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;**

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 aqui busco como exemplo, 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**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**ADMINISTRATIVA** .... (“Curso de Direito Constitucional” – Editora Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868). (grifamos).

O Ilustre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, sobre **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**, deve ser aquela 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:

“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).



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**Dessa maneira, em que pese a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador Diego Gusmão Silva, 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.**

**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, é o que se extrai do julgamento, **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). (grifamos).**



# 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.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 10 laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquecetuba, 03 de abril de 2023.

**ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO**  
Procurador Legislativo