



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

fl. 05  
assin

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER JURÍDICO Nº 231/2019

**Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.**

*Referências: Protocolo nº 2501/2019 – Projeto de Lei 231/2019.*

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. DIREITO À SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 3º. OFENSA AO ARTIGO 5º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa parlamentar, que visa a estabelecer prioridade na marcação de consultas dermatológicas e oftalmológicas às pessoas portadoras de acromatose (albinismo), na rede municipal de saúde de Indaiatuba.

2. O aludido projeto dispõe ainda que o descumprimento à prioridade mencionada acarretará sanções aos responsáveis, a serem regulamentadas pelo Poder Executivo, sem prejuízo das penalidades de natureza civil e penal.

3. **Eis a síntese do necessário.**

4. Não obstante os méritos da proposição, esta Procuradoria entende que há vícios que impedem o seu recebimento, nos exatos termos do art. 127, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis. Senão vejamos.

5. A matéria de fundo versa sobre defesa da saúde (art. 24, inciso XII, da CRFB), estando inserida, portanto, no âmbito da competência concorrente dos diversos entes da federação.

6. Raul Machado Horta ensina que diante das hipóteses de competência concorrente se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo, vez que a Constituição da República reparte as competências a partir de uma sistemática enumerada e remanescente.

7. Assim, diante desta sistemática, cabe à União estabelecer normas gerais, e aos Estados suplementar essa legislação de acordo com disposições específicas, cuja aplicação se restringe ao respectivo território.

8. Aos Municípios, por sua vez, cabem-lhes expedir normas gerais e abstratas destinadas a disciplinar assuntos de interesse predominantemente local, no exercício de sua competência plena e privativa (art. 30, inc. I, da CRFB), ou suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, inc. II, da CRFB).



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

R.06  
[Handwritten signature]

## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER JURÍDICO Nº 231/2019

9. Assim, na ausência de norma de abrangência nacional ou mesmo estadual que retire a presunção de que gozam os entes menores para nos assuntos de interesse comum e concorrente exercerem plenamente sua autonomia, detêm os Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

10. Desse modo, mostra-se patente a competência constitucional do Município de Indaiatuba para legislar acerca da prioridade de marcação de consultas dermatológicas e oftalmológicas aos portadores de acromatose, eis que além de tratar de assunto de inegável interesse local, inexistem normas de âmbito nacional ou mesmo estadual que disponham em sentido diverso ao do presente projeto.

11. Quanto a esse aspecto, cabe mencionar, a título ilustrativo, que há projeto de lei de teor semelhante em trâmite na Câmara Municipal de São Paulo (PL 0364/2019), cujo parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação opinou pela legalidade da proposição, por se tratar de matéria que inegavelmente se insere na competência legislativa dos municípios.

12. Por outro lado, no que tange ao aspecto formal, tem-se que se consolidou na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61, da Constituição da República (CRFB)<sup>1</sup>, as quais são de absorção compulsória para os demais entes da federação<sup>2</sup>.

13. No entanto, para fins de direito municipal, mais relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dará em relação ao disposto na Constituição Paulista, conforme prevê o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal.

14. Nesse caso, refere o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual que:

**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:

[Handwritten signature]

<sup>1</sup> ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.

<sup>2</sup> ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.

Lesanderson



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Pl. 07  
P. 07

## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER JURÍDICO Nº 231/2019

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 - criação das Secretarias de Estado;
- 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 de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- 5 - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

15. Daí se vê que a essência do projeto não contém vício de iniciativa, pois a matéria disciplinada, por se relacionar a promoção da saúde, enquanto direito de todos e dever do Estado, não se encontra elencada no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual.

16. Tampouco se verifica correlação do assunto aqui tratado com aqueles enumerados no art. 47, da Lei Orgânica Municipal, de modo que se pode inferir que a proposição não se imiscuiu em matéria que seria de competência privativa do Prefeito.

17. Aplicável, portanto, entendimento sedimentado pelo STF no sentido de que *“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”*<sup>3</sup>.

18. Assim, na ausência de norma constitucional expressa que estabeleça competência reservada, detém o parlamentar competência para deflagração do processo legislativo, eis que, em regra, a *“iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos (...)”*, conforme estabelece o art. 43 da Lei Orgânica do Município.

19. Noutro giro, no que tange ao aspecto material, constata-se que o artigo 3º, do PL encontra-se eivado de vício de inconstitucionalidade, eis que ao buscar delegar ao Poder Executivo a criação, definição e delimitação de sanções – pelo que denominou simplesmente de regulamentação – acabou por violar o art. 5º, inciso II, da Constituição da República. Isso porque, a definição do preceito primário e secundário da norma sancionadora deve conter previsão explícita em lei em sentido formal.

<sup>3</sup> ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.

Lesanderson

✓  
vt  
[Handwritten signature]



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

fl. 08  
[Handwritten signature]

## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER JURÍDICO Nº 231/2019

20. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho leciona que *“só por lei se regula liberdade e propriedade, só por lei se impõe obrigações de fazer e não fazer, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos, de modo que são inconstitucionais regulamentos produzidos em forma de delegação disfarçada oriunda de leis que meramente transferem ao Executivo a função de disciplinar o exercício da liberdade e da propriedade das pessoas”*<sup>4</sup>.

21. No mesmo sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

O Plenário, por maioria, (...) deu interpretação conforme a Constituição ao art. 161, parágrafo único, do CTB, para afastar a possibilidade de estabelecimento de sanção por parte do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e, por decisão majoritária, declarou a nulidade da expressão ‘ou das Resoluções do Contran’ constante do art. 161, *caput*, do CTB (...). O requerente alegou (...) a incompatibilidade do parágrafo único do art. 161 do CTB com o disposto no art. 5º, II, da Constituição Federal (CF), pois a possibilidade de edição, pelo Contran, de resoluções com previsão de sanções administrativas sem a instauração do correspondente processo administrativo violaria o princípio da legalidade. (...) Em relação ao art. 161, o colegiado conferiu interpretação conforme a Constituição, para **declarar inconstitucional a possibilidade do estabelecimento de sanção por parte do Contran, como se órgão legislativo fosse, visto que as penalidades têm de estar previstas em lei em sentido formal e material**. Assim, por ato administrativo secundário, não é possível inovar na ordem jurídica. A Corte declarou, ainda, a nulidade da expressão ‘ou das Resoluções do Contran’ constante do art. 161, *caput*, do CTB, pelos mesmos motivos. [ADI 2.998, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-4-2019, P, Informativo 937]

O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. **A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos.** Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe à administração e à jurisdição a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. [ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-2-2001, P, DJ de 27-6-2003]

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por

[Handwritten signature]

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25 ed. rev., ampl., e atual. São Paulo. Atlas, 2012.

Lewandowski



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

11.09

## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER JURÍDICO Nº 231/2019

tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. **Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.** [AC 1.033 AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006]

22. Por todo o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico ao recebimento do projeto, vez que se contata a existência de vício de inconstitucionalidade material, apto a ensejar a incidência do art. 127, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

23. Contudo, esta Procuradoria também entende que as falhas apontadas podem ser saneadas mediante a apresentação Emenda (art. 125, alínea f e art. 151, do Regimento Interno), que promova a correção do projeto, a partir da supressão do artigo 3º, do PL.

24. Assim, uma vez eliminados os vícios que inquinam a proposição, esta estaria apta ao recebimento.

Eis o Parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, 4 de novembro de 2019.

**DIMITRI SOUZA CARDOSO**  
Procurador Jurídico