



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

PARECER JURÍDICO N.º 12

PROJETO DE LEI N.º 013/2019 DE AUTORIA DO EXCELENTÍSSIMO VEREADOR LUCIVAN HEASE

EMENTA: Projeto de Lei que "INSTITUI O 'PROGRAMA DE EDUCAÇÃO A EXPOSIÇÃO SOLAR INFANTIL PREVENTIVA AO CÂNCER DE PELE' NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

I - RELATÓRIO

Visa o presente projeto de lei, de autoria do Excelentíssimo Vereador Lucivan Hease, instituir a o Programa de Educação a exposição solar infantil preventiva ao câncer de pele nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio localizados no município de Afonso Cláudio.

A presente proposição foi remetida a esta Procuradoria Legislativa para análise e emissão de parecer escrito quanto aos seus aspectos constitucionais e legais.

É o breve relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

II – DO MÉRITO

Não nos resta dúvida a louvável intenção do Nobre Vereador ao criar a presente proposição, a qual visa contribuir o combate de câncer de pele através de programas nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio em nosso município. Todavia o presente Projeto caso aprovado, além de interferir nos estabelecimentos de ensino geridos pelo Estado também geraria despesas para o município sem previsão prévia pelo Poder Executivo na legislação orçamentária, originando assim vício de iniciativa e a consequente inconstitucionalidade e ilegalidade.

In casu, a inconstitucionalidade apontada decorre da ofensa aos comandos constitucionais insertos no parágrafo único do artigo 63; 152, inciso I e II; e 17, todos da Constituição Estadual - os quais são de observância obrigatória pelos Municípios, em razão do princípio da simetria, conforme preceituam o art. 20, também da CEES - ; e os arts. 2º; e 61, § 1º, II, b, da Constituição da República/88.

Como se vê, o projeto de lei em tela visa instituir o programa de educação a exposição solar infantil preventiva ao câncer de pele nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, localizado no município de Afonso Cláudio, determinando que o Executivo organize trabalhos escolares, palestras e outras ações educativas que serão promovidos nos estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio durante os dias letivos do mês de abril.

E mais, exige (através do termo “deverão”) que as palestras sejam ministradas por entidades da classe médica de Dermatologia ou técnicos da Secretaria Municipal de Saúde (vide art. 3.º).

Em verdade, impõe-se obrigação à Administração Municipal em adotar providências, por intermédio das Secretarias Municipais de Saúde e Educação, para desenvolver atividades relacionadas à prevenção a Exposição solar infantil e na adolescência em



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

data específica – todos os dias letivos do mês de abril -, a teor dos artigos 1º, parágrafo único; e 2º da referida proposição.

Essa situação fere princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, pois evidente o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o princípio da separação e harmonia entre os Poderes¹

Sobre assim ser, é lição de Hely Lopes Meirelles²:

“leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem

¹ CE, Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Direito Municipal Brasileiro, 5ª Edição RT, 1985, pág. 446.



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

*concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”
(SEM GRIFOS NO ORIGINAL).*

Não se deslembre, ainda, competir privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com auxílio dos Secretários, exercer a direção superior da administração, além de ser ato da exclusiva alçada dele dispor sobre organização e funcionamento da administração (art. 91, incisos I e V, alínea 'a' da Constituição Estadual), que assim dispõe:

“Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado a direção superior da administração estadual;

V - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.”

Por outra, há inconstitucionalidade do projeto também por criar despesa sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes, circunstância cuja observação é impositiva, a teor do art. 64 da Constituição do Estado, além de tratar-se de situação a caracterizar início de atividades sem a necessária inclusão na lei orçamentária anual, a teor do art. 152, inc. I da Constituição Estadual³.

Entrevê-se expressa e indevida imposição de obrigação às Secretarias Municipais de Saúde e Educação para desenvolver programa de atividades com objetivo de instruir

³ Art. 152. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

crianças e adolescentes a prevenir-se do câncer de pele por ocasião da exposição solar, em data específica, mas, repito, sem a necessária indicação de fonte de receita e previsão orçamentária.

Em casos análogos, os Tribunais já decidiram nesse sentido, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE OURINHOS LEI MUNICIPAL Nº 6.070, QUE ESTABELECE A SEMANA DE EDUCAÇÃO À EXPOSIÇÃO SOLAR INFANTIL PREVENTIVA AO CÂNCER DE PELE "SOL AMIGO DA INFÂNCIA" - INICIATIVA PARLAMENTAR INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VÍCIO FORMAL RECONHECIDO AUSÊNCIA DA ESPECIFICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO DAS DESPESAS DECORRENTES DA LEI AFRONTA AOS ARTIGOS 25 E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 21219739720148260000 SP 2121973-97.2014.8.26.0000, Relator: Neves Amorim, Data de Julgamento: 12/11/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/11/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.941, de 12 de março de 2014, que "institui o Programa Municipal de Saúde do Homem". VÍCIO DE



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a" e art. 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente (TJSP - ADIN 2049626-66.2014.8.26.0000 Rel. Des. Antonio Luiz Pires Neto).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.751/2014 que inclui no calendário oficial de eventos do Município a "Corrida Ciclística". Norma querreada que não versou simplesmente sobre a instituição de data comemorativa no calendário oficial do Município, mas, ao revés, instituiu evento esportivo com criação de obrigações ao Executivo e despesas ao erário, sem previsão orçamentária e indicação da fonte e custeio. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 25 e 144 da Carta Bandeirante, aplicáveis ao município por força do princípio da simetria



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

constitucional. *Inconstitucionalidade reconhecida. [...]* (TJ-SP - ADI: 21628784720148260000 SP 2162878-47.2014.8.26.0000, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 11/03/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/03/2015).

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Bertioga, de iniciativa parlamentar! que institui a Semana de Prevenção e Combate à Anemia Falciforme - Vício de iniciativa - violação ao princípio da separação de Poderes (art 5o, da Constituição Estadual) - Ingerência na competência do Executivo, por atribuir-lhe obrigações e interferir em questões atinentes à administração pública - Ação procedente. (TJSP - ADIN 0088295-62.2013.8.26.0000 Rel. Des. Ênio Santarelli Zuliani).

É bem verdade que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que "não deve proceder a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo", especialmente quando a lei prospere em benefício da coletividade, como ocorre, na espécie.

No entanto este entendimento só é aplicado nos casos em que o aumento de despesa para a administração pública não tratar da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico de seus servidores públicos, conforme pode ser verificada na jurisprudência da Suprema Corte, que passamos a transcrever:



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

*Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]*

Ocorre que, a proposta que se intenta estabelecer através de norma jurídica contém vícios de validade formal que impossibilitam a sua conversão legal, visto que os assuntos tratados na proposição são matérias de iniciativa privativa do Prefeito, nos termos do parágrafo único do art. 63 da Constituição Estadual e do parágrafo único do art. 30, inciso I e II, da Lei Orgânica do Município de Afonso Cláudio.

E analisando o bojo da presente proposição, notamos que a mesma "obriga" o Executivo (por intermédio de suas Secretarias de Educação e Saúde) a realizar palestras, organização de trabalhos escolares e outras ações educativas acerca da importância da Prevenção a Exposição Solar Infantil, exigindo-se, inclusive, que as palestras sejam ministradas por entidade representativas de classe médica de Dermatologista, o que no meu modo de ver, além de gerar despesa ao Executivo sem previsão na lei orçamentária, interfere diretamente no planejamento, organização e gestão administrativa de seus órgãos, ou seja, trata de matéria



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fato este que padece de vício de iniciativa.

Por estas razões a presente proposição não se amolda as exceções estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, pois, salvo melhor juízo, interfere na atribuição dos órgãos do Poder Executivo Municipal.

E como não bastasse as razões já expostas, o presente projeto ao interferir diretamente no funcionamento dos Estabelecimentos de Ensino Médio localizados em nosso município, estaria violando o artigo 2.º da Constituição da República Federativa do Brasil, uma vez que estas escolas são geridas pelo Governo do Estado.

Ou seja, referida proposição ao dispor sobre normas de planejamento, organização e gestão administrativa do Poder Executivo Estadual, estaria interferindo diretamente na grade curricular das escolas administradas por este Poder, usurpando a competência do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Assim, verifica-se que a presente proposição é inconstitucional porque apresenta vício formal de iniciativa, na medida em que tem origem no Poder Legislativo e traduz a indevida ingerência na atuação administrativa do Chefe do Executivo, tanto na esfera municipal, quanto na estadual.

III – CONCLUSÃO

Neste sentido, concluo, pois, por violação dos artigos 17, caput; 20; 63, parágrafo único; 91, incisos I e V, alínea 'a'; e 152, inciso I, todos da Constituição Estadual, a resultar a **INCONSTITUCIONALIDADE**, por vício de iniciativa, do Projeto de Lei N.º 13/2019 que "INSTITUI O 'PROGRAMA DE EDUCAÇÃO A EXPOSIÇÃO SOLAR



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES


Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

INFANTIL PREVENTIVA AO CÂNCER DE PELE' NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos Edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer.

Afonso Cláudio/ES, 28 de novembro de 2019.



Andre Geraldo Demoner
Procurador Geral em exercício