



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso - Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

PROJETO DE LEI Nº 019/2021 - CMA/ES

Iniciativa: Vereador Alexandre Duarte Venâncio

Assunto: Dispõe sobre a Criação do Serviço de Atendimento Especial à Mulher em Situação de Violência, em toda a Rede de Prestação de Serviço de Saúde, Públicos e Privados.

PARECER JURÍDICO

Relatório:

Trata-se de proposição de iniciativa de Vereador desta Câmara Municipal, objetivando a "Criação do Serviço de Atendimento Especial à Mulher em Situação de Violência, em toda a Rede de Prestação de Serviço de Saúde, Públicos e Privados."

Em suma é o relatório.

PARECER:

Inicialmente, com relação à redação, distribuição do texto e outros requisitos indicados na Lei Complementar 95/1998, considero que a proposição encontra-se dentro dos padrões exigidos pelas normas de técnica legislativa.

Entretanto, no que diz respeito à iniciativa e competência, a pretensão contida na proposta legislativa em apreço, embora louvável, padece de vício de inconstitucionalidade, visto que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a elaboração de projetos de lei que versem sobre a organização e funcionamento da administração municipal, não podendo o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo em matéria dessa natureza, sob pena de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal (CRFB).

Consoante é cediço, à luz do princípio da simetria com a Constituição Federal (art. 61, II, "b"; e art. 84, III e VI "a", e Constituição Estadual (arts. 63, p.u., III e VI; e 91, II e V "a", a Lei Orgânica deste Município, em seus artigos 56, parágrafo único, incisos II e IV; e 84, incisos III e VI, igualmente dispõem acerca da competência e iniciativa privativa do Prefeito Municipal para legislar sobre matéria de organização administrativa e funcionamento da administração municipal, "in verbis".

"Art. 56. (...)

Parágrafo Único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

(...)

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo;

AP



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso - Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

Art. 84. Ao Prefeito Municipal compete, privativamente:

(...)

III - Iniciar o processo legislativo nos casos e formas previstos nesta Lei Orgânica;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal;"

Dessa forma, na medida em que se pretende instituir "a criação de um serviço de atendimento especial à mulher em situação de violência, em toda a rede de prestação de serviço de saúde", inclusive com a implementação de atribuições e obrigações para órgãos e Secretarias Municipais do Poder Executivo, a proposta apresenta-se em total desarmonia com os referidos preceitos jurídico-constitucionais, considerando que o sistema atual conferiu competência reservada ao Poder Executivo para estabelecer as políticas públicas, programas e diretrizes de governo, organização e funcionamento da Administração Municipal.

Acerca do tema, esse tem sido o entendimento do Tribunal do Estado do Espírito Santo, dos demais Tribunais Pátrios e do Supremo Tribunal Federal, verbis:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. 2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de Iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual. 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de programas ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes." (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180039792, Relator : MANOEL ALVES RABELO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 18/07/2019, Data da Publicação no Diário: 26/07/2019).

"EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRETENSÃO À DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.733/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE ESTABELECE DIRETRIZES BÁSICAS PARA AS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO E ATENDIMENTO À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO - NORMA MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA QUE ULTRAPASSA O INTERESSE LOCAL - EXISTÊNCIA DE LEI FEDERAL SOBRE O ASSUNTO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 358, INCISOS I E II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - LEI ADVERSADA QUE ADENTRA A RESERVA DE ATUAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL - AFRONTA, POR SIMETRIA, AS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NOS ARTIGOS 7º E 145, INCISO VI DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.733/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, COM EFICÁCIA EX TUNC." (TJRJ, ADI nº 0065923-12.2016.8.19.0000, Relator : Des(a). Antonio Jose Ferreira Carvalho - Julgamento: 25/09/2017 - OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial).



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO, COM IMPOSIÇÃO DE CONDUTAS E SERVIÇOS AO PODER EXECUTIVO, INCLUSIVE QUANTO AS ATRIBUIÇÕES E CRIAÇÃO DE SETORES E SERVIÇOS RELACIONADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL LOCAL, COM REFLEXOS NAS CONTAS DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 32, CAPUT, E 50, § 2º, INCISO VI, E 71, INCISO IV, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. "Não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002) (Direta de Inconstitucionalidade n. 9155403-38.2015.8.24.0000, da Capital, rel. Des. César Abreu, Órgão Especial, j. 2-3-2016)."

"AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 2.788/2018 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE REALIZAÇÃO DE EXAMES NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL VÍCIO DE INICIATIVA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PEDIDO PROCEDENTE. 1- A Lei municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, outorgou à Secretaria Municipal de Educação a implementação da realização de exames oftalmológicos e auditivos, pelo que se verifica, de plano, que a lei questionada invade a competência do Prefeito Municipal a quem compete apresentar projeto de lei relativo às atribuições das Secretarias Municipais, interferindo, portanto, diretamente na atuação administrativa do Poder Executivo Municipal. 2- A Lei em comento também prevê o remanejamento ou criação de funções e atribuições de servidores públicos pertencentes aos quadros da Administração, na medida em que prevê, no art. 3º, que os exames previstos serão realizados com participação e acompanhamento de profissionais especializados da área de saúde do município. 3- Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação dos poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. 4- Procedência do pedido. ACÓRDÃO VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, ACORDA a Quarta Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, na conformidade da ata e das notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 2.788/2018 do Município de Conceição da Barra, com efeitos ex tunc, nos termos do voto do Relator. Vitória-ES, _ de _ de 2019 Presidente Relator. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100190006575, Relator: ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 18/07/2019, Data da Publicação no Diário: 26/07/2019).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa legislativa criando o serviço de atendimento psicológico nas escolas públicas do município de São José do Rio Preto. Vício de iniciativa, posto que envolve matéria cuja iniciativa é exclusiva do chefe do Poder Executivo. Ausência, ademais, de previsão dos recursos para atendimento das despesas. Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, "2", 25, 47, II, XIV e XIC, c.c. art. 144, da CE. Procedência da ação." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0160127-63.2010.8.26.0000; Relator (a): Boris Kauffmann; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 01/09/2010; Data de Registro: 22/09/2010).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 6.835/2001 do Estado do Espírito Santo. Inclusão dos nomes de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes no Serasa, Cadin e SPC. Atribuições da Secretaria de Estado da Fazenda. Iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa. Inconstitucionalidade formal. A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Montelro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." (ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-8-2007, Plenário, DJ de 30-11-2007)."

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

Portanto, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Assim sendo, pelo que se evidencia, a proposição sub examine invade a esfera da gestão administrativa de competência do Poder Executivo, que envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

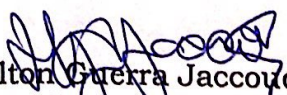
Por outro lado, a proposição em análise também apresenta-se incompatível com o art. 152, I e II da Constituição Estadual e art. 100, I e II, da Lei Orgânica Municipal, criando obrigações para o Poder Executivo, sem indicação de recursos orçamentários para atendimento dos deveres nele contidos, sendo intuitivo que sua implementação demandará a utilização de recursos humanos e operacionais, além dos financeiramente declarados com a criação do pretense serviço, cuja despesa deve ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113, do ADCT da Constituição Federal e art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Destarte, é de se concluir que o Projeto de Lei em epígrafe que a não pode ser originário deste Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, sendo que a invasão de competência do ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Pelo exposto, s.m.j, com base e fundamento nas razões de direito acima declinadas, opino e manifesto pela rejeição da proposição, por inconstitucional, a fim de que a mesma seja assim entendida e considerada pela Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, nos termos regimentais vigentes.

É o parecer.

Alegre (ES), 18 de maio de 2021.


Helton Guerra Jaccoud
Jurídico - C.M.A./ES