



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

Ibitinga, em 12 de junho de 2024.

A Sua Senhoria
RICHARD PORTO DE ROSA
Vereador da Câmara Municipal de Ibitinga

ASSUNTO: Envia Pareceres Jurídicos do IGAM e Procurador Jurídico e faz recomendação

Ilustríssimo Vereador,

Informo que encontra-se em trâmite na Comissão da Constituição, Legislação, Justiça e Redação o **Projeto de Lei Ordinária Nº 58/2024**, que Autoriza o Município de Ibitinga/SP, a conceder gratuitamente às crianças e adolescentes diabéticos, sensor e aparelho medidor de glicose digital, de autoria de Vossa Senhoria, porém o projeto recebeu Pareceres da Assessoria Jurídica IGAM e do Procurador Jurídico desta Casa, com orientações e apontamentos, da forma como se apresenta.

Sendo assim, conforme decidido em reunião, esta Comissão recomenda que o Projeto seja retirado, dentro do prazo de 7 dias, e indicado ao Executivo.

Atenciosamente,

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Porto Alegre, 15 de maio de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 11.014/2024.

I. O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação análise quanto ao Projeto de Lei nº 58, de iniciativa parlamentar, que visa autorizar o Município de Ibitinga/SP a conceder gratuitamente às crianças e adolescentes diabéticos, sensor e aparelho medidor de glicose digital.

II. Sob a ótica da competência:

Deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República).

Sob a ótica da iniciativa legislativa:

A iniciativa nos ensinamentos do advogado e autor André Leandro Barbi de Souza, o significado de iniciativa legislativa:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar. A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.

Na obra “O que é ser Vereador em perguntas e respostas” o autor refere:

27) Como é possível identificar as matérias que são de iniciativa de vereador? As matérias de iniciativa de vereador não são referidas expressamente. A lei orgânica do município define exaustivamente as matérias de iniciativa do Prefeito. Por dedução, se o assunto que se pretende legislar não constar do conjunto de hipóteses indicado como de matérias privativas do prefeito, a iniciativa poderá ser exercida por vereador. Toda lei orgânica de município tem um artigo dedicado à indicação de matérias sujeitas à competência do prefeito. Essa é a referência! Se o assunto do projeto de lei lá constar, sua iniciativa ficará restrita ao prefeito; se o assunto lá não



constar, poderá o vereador, se julgar conveniente e oportuno, apresentá-lo sob a forma de projeto de lei.

O assunto, em comento, segundo o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, destacando-se a decisão exarada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911³, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida, de forma geral, deve ser analisado sob a perspectiva de que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é de iniciativa privativa do Prefeito quando se relacionar às hipóteses associadas ao § 1º do art. 61 da Constituição Federal, para o Presidente da República.

Deste modo, conclui-se que as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração), sobre fixação atribuições ou produzir interferência no funcionamento (serviços) do Poder Executivo e nas condições de governabilidade local (princípio constitucional da separação de poderes). O projeto de lei apresentado fixa atribuições à rede municipal de saúde e assistência social, em clara afronta ao princípio da separação dos poderes, sem ater-se aos aspectos gerais que viabilizaria a ignição parlamentar.

Sendo assim, deverão os Edis observar os termos da Lei Orgânica Municipal, que estabelece as matérias que são de atribuição privativa da Chefe do Poder Executivo, deve ser privativo da Prefeita aquilo que se estabeleceu como privativo do Presidente da República, por simetria, o que afirma que a Vereadora tem prerrogativa de apresentar proposições que não estejam neste rol.

Consoante o entendimento consolidado pelo STF, antes mencionada, 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Assim, encontra-se obstáculo constitucional em toda a extensão do PL.

Ademais, possível caráter autorizativo não afasta o vício de iniciativa.

Não prospera o argumento de dizer que a lei tem caráter autorizativo. Em suma, as leis autorizativas são as que autorizam o Chefe do Poder Executivo a realizar determinados atos ou executar despesas, mas não o obriga. Já as leis impositivas obrigam.

Ocorre que há uma confusão especialmente em relação às leis autorizativas, pois estas precisam ter caráter autorizativo em decorrência de outras leis, devendo a autoridade pedir a autorização, não podendo se desviar o entendimento no sentido de entender que o Poder Legislativo pode criar leis autorizativas para questões que já estão autorizadas ou que delas não depende.



Neste sentido, o IGAM editou o Texto Informativo intitulado “Projeto de Lei meramente autorizativo apresentado pela Câmara e a jurisprudência”, recomendando-se a leitura.

Quanto à matéria, registra-se:

Pontualmente, o art. 196 da Lei Fundamental dispõe: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

As ações e serviços de saúde, por determinação do art. 197 da CF são de relevância pública, razão pela qual devem ser prioritários, cabendo ao Poder Público, dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.

Assim, apesar do mérito do proposto, não se encontra ao alcance da mão legislativa.

Por fim, diante das vedações eleitorais em curso em 2024, registra-se:

As condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais estão dispostas na Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, entre os arts. 73 e 78, devendo se atentar especialmente ao que trata o art. 73. Vale dizer que as vedações da Lei Eleitoral visam coibir abusos praticados por agentes públicos que possam afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas campanhas eleitorais. Essa lógica vem expressa no caput do seu art. 73. Assim, ponto a ser preservado é o equilíbrio da disputa eleitoral.

O bem jurídico tutelado pelas vedações impostas por ela é o equilíbrio da disputa, mas não pode ser interpretado como um “congelamento” das ações governamentais.

Para tanto, deve ser analisado com prudência, em especial o que estabelece o §10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 1997, que dispõe:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A ressalva conferida pelo legislador, é a continuidade de programas sociais ou até mesmo de outras benesses que já são preexistentes no âmbito municipal, e que já estejam em execução orçamentário no exercício anterior, não sendo ao que parece o caso em análise

enquadrado na exceção do §10º do art. 73 da Lei das Eleições, visto que prevê a distribuição gratuita de bens.

III. Diante de todo o exposto, conclui-se pela inviabilidade do PL em análise, uma vez que não observa os limites da iniciativa parlamentar, esbarrando no princípio da separação dos poderes, visto trata-se de um programa governamental que guarda transversalidade com saúde e assistência social.

Ainda, repercute em ato vedado pela Lei de Eleições, em virtude que sua execução importa em distribuição gratuita de bens.

O IGAM permanece à disposição.



KEITE AMARAL
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM



EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 48/2024

ASSUNTO: Parecer ao Projeto de Lei Ordinária nº 58/2024, de autoria parlamentar, que autoriza o município de Ibitinga a conceder gratuitamente às crianças e adolescentes diabéticos, sensor e aparelho medidor de glicose digital.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de ofício encaminhado pela Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, solicitando parecer acerca da constitucionalidade da proposição em epígrafe.

O Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa parlamentar, pretende autorizar o município a fornecer gratuitamente sensor e aparelho eletrônico para monitoramento de glicemia para pessoas com diabetes, pela Rede Pública Municipal de Saúde, denominado Sensor Libre, para fins de controle da doença.

II – ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO

1. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR

O artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

No caso específico, ainda, a Carta Magna dispõe:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 30. Compete aos Municípios:

...

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Ressaltando a autonomia dos municípios e sua auto-organização mediante suas respectivas Leis Orgânicas, o artigo 144, da Constituição Paulista:

Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

A Lei Orgânica do município de Ibitinga, dispõe:

Art. 4º Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

...

VII - Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

O assunto se relaciona com interesse local e serviços de saúde pública, sendo competência do Município legislar.

2. INICIATIVA PARA A PROPOSITURA E ESPÉCIE LEGISLATIVA

A função legislativa compreende atos praticados pelo Poder Legislativo de forma típica ou atípica, sendo a produção de leis a sua atividade alegórica e primordial. Para tanto, há a necessidade de se definirem os instrumentos e regras a serem seguidas. O processo legislativo é o instrumento utilizado para a preparação das normas.

A Constituição Federal, no artigo 59, prevê que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Celso Ribeiro Bastos conceitua processo legislativo como “o conjunto de disposições constitucionais que regula o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes, na produção dos atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição”¹.

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, 17. Ed., p. 334. *Apud* JAMPAULO Júnior, João. *O processo legislativo municipal: doutrina, jurisprudência e prática*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 70.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

O processo legislativo se desenvolve através das fases de iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto. Vamos nos ater à análise da iniciativa.

São de competência da Câmara ou de seus vereadores todas as normas que a Lei Orgânica Municipal não reserve expressamente e de modo privativo, ao Poder Executivo.

Leciona Hely Lopes Meirelles:

*“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 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; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao Prefeito e à Câmara, na forma regimental”.*²

A Lei Orgânica Municipal de Ibitinga, quanto à iniciativa para propositura de leis, estabelece:

Art. 33. A iniciativa dos projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e à população.

Art. 34. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 633.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.

A Lei Orgânica Municipal, as Constituições Federal e Estadual, estabelecem a regra da competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo para a propositura de leis. A competência privativa deve ser tratada excepcionalmente, atendo-se aos casos expressamente previstos na Constituição Federal – por simetria – e na Lei Orgânica Municipal, bem como em situações pontuais que não venham a ferir o princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 2º da CF, aventadas pela doutrina e jurisprudência pátrias.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral pelo Tema 917, fixou a seguinte tese:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Especificamente quanto à iniciativa para a propositura de projeto de lei alhures, o fornecimento gratuito de bens pela Rede Pública de Saúde é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, já que trata de ato de gestão/administração do município e atribui ônus à rede municipal de saúde, o que ofende o Princípio da Separação de Poderes. Nesse sentido, em caso análogo, jurisprudência do E. TJSP:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.063, de 01 de setembro de 2021, do Município de Joanópolis, que "dispõe sobre a autorização do fornecimento gratuito de fraldas descartáveis para pessoas com deficiência e idosos" – Lei 'autorizativa' que, em verdade, contém determinação – Gestão de políticas públicas – Iniciativa parlamentar – Inadmissibilidade – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado. Pedido procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2212052-78.2021.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2022; Data de Registro: 02/06/2022)





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

III – LEGISLAÇÃO CORRELATA, TÉCNICA LEGISLATIVA E REDAÇÃO

Quanto aos aspectos redacionais e normas correlatas e que interferem na proposição, não bastasse a inconstitucionalidade quanto à iniciativa para a propositura do projeto em comento, há vedação em ano eleitoral da distribuição gratuita de bens pela Administração Pública. Nessa esteira, o artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, que aduz:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

...

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

IV – CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se pela inviabilidade do PLO nº 58/2024, ante ao vício de iniciativa, além dos demais aspectos relatados.

Ibitinga, 7 de junho de 2024.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

Assinado digitalmente por
PAULO EDUARDO
ROCHA PINEZI

298.794.058-03

Avenida 25 de Agosto, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Data: 07/06/2024 12:32

Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

