



Processo: 93/2024.

Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. ACRESCENTAR
INOBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO.
INCONSTITUCIONALIDADE.

PARECER

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de iniciativa do vereador Jean Carlos que atualiza o valor do benefício instituído pela Lei ordinário nº 3.728/2014 e estabelece índice e período de correção do valor máximo do benefício, e altera o valor máximo da renda por núcleo familiar para obtenção do benefício.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA PROPOSITURA

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 196, determina que 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.

Além disso, são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 197 da Carta Magna).

Sendo assim, não há que se falar em inconstitucionalidade material no presente Projeto de Lei, pois o assunto nele tratado não afronta qualquer preceito ou princípio da Constituição Federal. Pelo contrário: visa a dar concretude a seus mandamentos, já que, como mostrado, os governantes devem atuar para fomentar o direito à Saúde e organizar os serviços que estão sob sua égide. Passemos, então, ao estudo de a quem compete legislar sobre o tema.



2.2 – DA INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

O processo legislativo, segundo Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquemático, 21. ed., 2017, p. 613), “consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. O mesmo doutrinador o divide em 3 fases, quais sejam: iniciativa, constitutiva e complementar.

O que nos importa é a primeira delas. Existe, em nosso ordenamento jurídico, algumas hipóteses, como a geral, em que a Carta Magna atribui competência para iniciar o processo legislativo a uma gama de pessoas e órgãos (art. 61, *caput*). E também a privativa, que é aquela em que somente determinada autoridade, de forma exclusiva, pode deflagrá-lo.

Percebemos que a presente proposta cria obrigações quanto aos prazos de pagamento, que implica em intromissão na organização orçamentária do Município. Em relação ao assunto, assim dispõe a Lei Orgânica de Anápolis:

Art. 54. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponha sobre:

(...)

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

Do mesmo modo, a Constituição do Estado de Goiás estipula, em seu artigo 77, inciso V, que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal. O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás reconhece a inconstitucionalidade quando projeto de iniciativa do legislativo interfere nesses casos. Observe-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.091, DE 13/11/2017, DE GOIÂNIA. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO PREFEITO. OFENSA AOS ARTS. 2º e 77, incisos I e V, DA CARTA ESTADUAL. 1. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual. 2. A iniciativa para a elaboração de lei é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal. 3. Nessa



perspectiva, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, evidencia-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei nº 10.091/2017, do Município de Goiânia, por afronta aos artigos 2º, 77, incisos I e V, ambos da Constituição do Estado de Goiás, que dispôs sobre normas acerca da inscrição de despesas, para efeito de liquidação e pagamento, pela Administração Pública municipal, eis que tal matéria é reservada à iniciativa legislativa constitucionalmente outorgada ao Prefeito, e afronta ao princípio da separação dos Poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJ-GO 5464318-20.2017.8.09.0000, Relator: NELMA BRANCO FERREIRA PERILO, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/06/2019)

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no mesmo sentido, conforme se vê a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. ADMINISTRATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há **inconstitucionalidade** formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça **obrigações a órgãos públicos**, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1254886 RJ 0033794-51.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/08/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 13/08/2020)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual. 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar



Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que **somente 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**. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF - AgR RE: 1104765 RN - RIO GRANDE DO NORTE 0002853-91.2016.8.20.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 27/04/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-102 25-05-2018)

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 6.652/2010 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. ORIGEM PARLAMENTAR. **CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** COMPREENSÃO DIVERSA. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. **Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional local, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 785019 AgR, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 11-05-2018 PUBLIC 14-05-2018) (STF - AgR RE: 785019 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 24/04/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-092 14-05-2018)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI



DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que **padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AgR RE: 653041 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2016, Primeira Turma) (Destaque nosso).

Situação semelhante foi analisada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Observe-se:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE PERCENTUAL PREVISTO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. INICIATIVA DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICABILIDADE AFASTADA. 1. A competência dos Tribunais de Contas para declarar a inconstitucionalidade de uma lei decorre não só da interpretação legislativa, mas também da literalidade da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. 2. A Constituição da República de 1988, no art. 165, **confere ao Chefe do Poder Executivo, nos três níveis de governo, a iniciativa das leis que envolvem matéria orçamentária.** 3. Em observância ao Princípio da Simetria, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República. 4. Vício de iniciativa gera inconstitucionalidade formal subjetiva. (TCE-MG - IIN: 951474, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 28/02/2018, Data de Publicação: 13/03/2018) (destaque nosso).

Sendo assim, o Legislativo Municipal não possui competência para apresentar proposição versando sobre o tema, pois incorreria em vício de inconstitucionalidade formal subjetiva. Isso, pois viola o princípio da separação de Poderes (art. 2º da nossa Lei Maior), afinal a competência é do Executivo municipal.



3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que não foram observadas todas as disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica do Município de Anápolis e das demais normas do ordenamento jurídico pátrio, em que pese a nobre intenção do Vereador, opina-se **DESAFAVORAVELMENTE** à regular tramitação da propositura de Lei Ordinária discutida.

É o parecer.

Anápolis, 25 de Junho de 2024.

Frederico Moreira Caixeta
Vereador(a) Relator(a)

Frederico Moreira Caixeta
VEREADOR

Edmilson
Edmilson Ferre de Oliveira
VEREADOR

Cleide M. Hilario de Barros
Cleide M. Hilario de Barros
VEREADORA

Afonso Viana
Afonso Viana
VEREADOR

Encaminhe-se à Mesa Diretora
em 23.07.2024
Presidente