VEREADOR MARCELO SERAFIM

2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer ao Projeto de Lei n.º 235/2021, de autoria do vereador Fransuá, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de protetor e bloqueador solar às pessoas com albinismo nas Unidades Básicas de Saúde do município de Manaus, e dá outras providências.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do vereador Fransuá, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de protetor e bloqueador solar às pessoas com albinismo nas Unidades Básicas de Saúde do município de Manaus, e dá outras providências.

A proposição sob análise recebeu da Procuradoria desta casa legislativa parecer opinativo favorável à sua tramitação, com fundamento no art. 30, I, da CF/88 e art. 8º, I, da LOMAN.

Eis o breve relatório, passo a opinar.

1. FUNDAMENTAÇÃO

A Teoria da Separação dos Poderes, ou das funções do Estado, forjada por Montesquieu, propugna, em síntese, que as funções (poderes) legislativa, executiva e judicial, inerentes ao ente estatal, são independentes e convivem em harmonia, sendo proibida a interferência arbitrária de uma no campo de incidência de outra.

A Constituição Federal de 1988 alberga tal entendimento em seu art. 2º, abaixo reproduzido:

> Art. 2º São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: C24E62A9000C30D1. CONSULTE EM https://camaradigital.cmm.am.gov.br/verificador

Partindo-se de tal premissa, cumpre consignar que o Projeto de Lei sob análise, em que pese o seu nobre objetivo, está eivado de vício de inconstitucionalidade material, haja vista que vai de encontro ao dispositivo constitucional supramencionado e, consequentemente, à indigitada teoria da separação das funções estatais.

Com efeito, a iniciativa parlamentar pretende que o Executivo seja obrigado a fornecer protetor e bloqueador solar às pessoas com albinismo, nas Unidades Básicas de Saúde do município. Tal pretensão, no entanto, cria obrigação para o ente Municipal, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

A jurisprudência corrobora a tese aqui desenvolvida, valendo citar, por oportuno, os seguintes precedentes:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUARAÍ. **LEI MUNICIPAL Nº 3.722/2020. DE ORIGEM LEGISLATIVA. COMBATE AO CORONAVÍRUS. FUNDO ESPECIAL A SER GERIDO PELO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. 1. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, possível que disposições da Constituição Federal sejam utilizadas como parâmetro nos processos de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, desde que os dispositivos sejam de reprodução obrigatória. Caso em que os artigos da Constituição Federal tidos como violados pelo proponente são reproduzidos expressamente na Carta Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, podem ser utilizados como parâmetro nesta ação direta de inconstitucionalidade. 2. A decisão liminar que suspendeu os efeitos da norma municipal impugnada não ofende o artigo 97 da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 10. A decisão proferida em sede cautelar, em razão da sua precariedade, prescinde da aplicação da cláusula de reserva de plenário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 3. A Lei Municipal nº 3.722/2020 impõe ao Poder Executivo a obrigação de criar Fundo Municipal de combate ao coronavírus. Ocorre que, embora a referida Lei seja de iniciativa parlamentar, a gestão do fundo é atribuída a órgão da Administração Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Dessa forma, ao criar atribuição à Administração Municipal, a norma afronta os artigos 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME**. (TJ-RS - ADI: 70084464494 RS, Relator: Guinther Spode, Data de Julgamento: 20/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/11/2020, grifos nossos).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: C24E62A9000C30D1. CONSULTE EM https://camaradigital.cmm.am.gov.br/verificador

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NO. 1.126/08, DO MUNICÍPIO DE PICADA CAFÉ. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESA SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. VÍCIO CONSTITUCIONAL MATERIAL. FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028873792, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 31/08/2009)."

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028063477, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 08/06/2009)."

Além disso, vale ressaltar que, muito embora o art. 59, IV, da LOMAN tenha sido recentemente alterado, de maneira a retirar de sua redação a expressão "atribuições", entende-se, salvo melhor juízo, que a organização dos órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Município compreende, necessariamente, a definição de suas respectivas atribuições.

Ora, não parece razoável fixar a competência legislativa privativa do Prefeito em matéria de organização da Administração Pública Municipal, sem permitir que ele estabeleça, por intermédio de ato legal, as atribuições dos respectivos órgãos.

Nesse contexto, o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da CF/88, assevera que é de competência privativa do Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: C24E62A9000C30D1. CONSULTE EM https://camaradigital.cmm.am.gov.br/verificador

> Art. 61. Iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º. São de inciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> (...)
> II – disponham sobre:
> (...)
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

Por sua vez, a Constituição do Estado do Amazonas também segue o mesmo caminho, conforme se pode verificar pela redação do seu art. 33, § 1º, inciso II, alíneas "b" e "e", abaixo reproduzido:

> Art. 33. 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, ao Defensor Público-Geral, ao Tribunal de Contas do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
> (...)
> II – disponham sobre:
> (...)
> b) organização administrativa e matéria orçamentária;
> (...)
> e) criação, estruturação e atribuições dos Órgãos da administração direita, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público.

A doutrina, aqui representada pelos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles[1], assim se posiciona:

> "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na

[1] **Direito Municipal Brasileiro**, 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732-3

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: C24E62A9000C30D1. CONSULTE EM https://camaradigital.cmm.am.gov.br/verificador

> administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Imperioso consignar, ainda, que a norma constitucional supramencionada, que trata da competência privativa do Presidente da República quanto à iniciativa das leis que versem sobre organização dos órgãos da Administração Pública, é de repetição obrigatória tanto pela Constituição Estadual, quanto pela Lei Orgânica Municipal.

Trata-se de imposição decorrente do princípio da simetria, o qual determina a existência de paralelismo entre as disposições da Constituição Federal que tratem de princípios fundamentais e regras de organização e as das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais que regulamentem os mesmos temas.

Sob essa ótica, a única exegese possível é a de que o art. 59, IV, da LOMAN, apesar da alteração implementada pela Emenda n.º 101/2020, continua a reservar privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que versem sobre as atribuições da Administração Pública Direita e Indireta do Município de Manaus, haja vista que a organização dos respectivos órgãos compreende, necessariamente, a fixação de suas atribuições. Pensar o contrário seria afirmar que indigitada Emenda à LOMAN n.º 101/2020 é inconstitucional.

Dessa forma, o Projeto de Lei sob análise também padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, na medida em que a criação de nova atribuição a órgão da Administração Pública Municipal vai de encontro ao disposto no citado art. 59, IV, da LOMAN, posto que, como dito, a competência para deflagrar o processo legislativo, nesse caso, é privativa do chefe do Executivo municipal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: C24E62A9000C30D1. CONSULTE EM https://camaradigital.cmm.am.gov.br/verificador

Por fim, ainda que não se considerem as inconstitucionalidades acima apontadas, o que somente se admite a título argumentativo, há de se verificar que a proposição também afronta o art. 167, I, da CF/88 e art. 148, I, da LOMAN, os quais vedam o início de programas ou projetos não incluídos no orçamento anual:

> Art. 167. São vedados:
> I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.
>
> Art. 148. São vedados:
> I – o início de programas ou projetos não incluídos no orçamento anual.

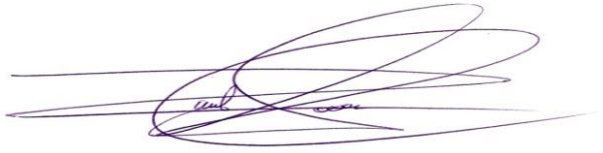
É certo que o fornecimento de protetor e bloqueador solar onerará o erário municipal, sendo que tal despesa, conforme previsão constitucional, deverá estar prevista no orçamento, o que não acontece no presente caso.

Dessa forma, verificando-se a existência de inconstitucionalidades material e formal (vício de iniciativa), pugna-se pelo arquivamento do Projeto de Lei em questão.

2. CONCLUSÃO

Portanto, à luz das razões expostas, manifesto o meu **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do Projeto de Lei.

Plenário Adriano Jorge, em 31 de agosto de 2021.



Ver. Marcelo Serafim

Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: C24E62A9000C30D1. CONSULTE EM https://camaradigital.cmm.am.gov.br/verificador

CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

ASSINATURAS DIGITAIS

JOAO CARLOS DOS SANTOS MELLO - VEREADOR - 074.890.987-77 EM 09/03/2022 14:07:58
JOELSON SALES SILVA - VEREADOR - 437.045.812-91 EM 09/03/2022 13:45:00
ELISSANDRO AMORIM BESSA - VEREADOR - 405.507.372-00 EM 09/03/2022 13:43:06
CAIO ANDRE PINHEIRO DE OLIVEIRA - VEREADOR - 641.056.792-87 EM 09/03/2022 13:42:20
MANOEL EDUARDO DOS SANTOS ASSIS - VEREADOR - 715.257.182-15 EM 09/03/2022 13:40:42

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: C24E62A9000C30D1. CONSULTE EM https://camaradigital.cmm.am.gov.br/verificador