

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 06/2020, o qual “Determina a coleta domiciliar obrigatória de materiais humanos necessários para realização de exames laboratoriais, pelos laboratórios conveniados com o município de Cláudio/MG, e dá outras providências”, e respectiva Emenda Modificativa.

Data: 16 de março de 2020

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura do Projeto de Lei citado em epígrafe e respectiva emenda modificativa. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem: projeto de lei e respectiva mensagem de justificativa, subscritos pelos vereadores Reginaldo Teixeira Santos, Geny Gonçalves de Melo, Tim Maritaca, Evandro da Silva Oliveira e Maurilo Marcelino Tomaz; despacho da presidência da casa distribuindo o projeto às comissões; despacho da presidência das comissões; Emenda Modificativa da lavra do Vereador Reginaldo Teixeira Santos. Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica.

É, em síntese, o relatório da consulta formulada.

2. Fundamentação Jurídica

2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, ***não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada***. Existiam pequenas redundâncias no texto original, às quais foram sanadas com a Emenda Modificativa apresentada.

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de interesse local**. Ademais, o tema se insere na previsão dos artigos 157 do Regimento Interno desta Casa Legislativa e artigo 30 da Lei Orgânica Municipal, os quais dispõem que **qualquer dos**

vereadores pode iniciar o processo legislativo (como regra geral, excetuando-se as competências privativas).

É dizer, noutros termos, que **os vereadores podem dispor sobre a coleta domiciliar de materiais humanos necessários à realização de exames laboratoriais**, o que não usurpa competência do Poder Executivo, como se verá. Portanto, a matéria objeto do projeto de Lei **não se inclui no rol de competência privativa do Poder Executivo**.

Por estas razões, *não foram detectados vícios de competência ou iniciativa*.

2.3 Análise da Juridicidade, Legalidade e da Constitucionalidade

2.3.1 Competência do Poder Legislativo para Legislar sobre Serviços Públicos

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município, no Brasil, **consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano**, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

Neste cenário, **o Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços públicos municipais**, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados. Muitos dos serviços públicos municipais **carecem da atividade legislativa para sua efetivação ou melhoramento**, o que inegavelmente **justifica uma atuação proativa** desta Casa Legislativa.

A organização dos serviços públicos **deve ter sempre em vista o interesse público** e o bem-estar coletivo, visando precipuamente ao seu melhoramento. Desta forma, **nada obsta que o Poder Legislativo legisle visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos**, o que não é função exclusiva do Executivo. Aliás, **a função executiva básica é de efetivação dos serviços públicos, materializando (e instrumentalizando) o objeto das leis. Iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo apenas excepcionalmente**, não como regra geral, como ponderam alguns.

As competências legislativas **cuja iniciativa privativa é do Poder Executivo estão elencadas taxativamente no artigo 61, § 1º**, da Constituição da República, o qual versa:

Art. 61. A 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 iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

As matérias privativas, portanto, se restringem – sucintamente – a: efetivos de forças armadas; criação ou extinção de cargos; aumento de remuneração de cargos; organização administrativa, judiciária, tributária e orçamentária, além dos serviços públicos e pessoal **dos territórios** (a alínea *b* do inciso II do artigo 61 **não é aplicável aos municípios**, restringindo-se aos territórios); provimento de cargos e regime jurídico dos servidores; organização da Defensoria Pública da União e normas gerais e do Ministério Público e da Defensoria Pública (***a alínea d do inciso II não é aplicável aos municípios***); criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública (aplicável aos municípios por simetria); militares das forças armadas e regime jurídico.

O artigo em tela (artigo 61, § 1º da Constituição) **é de observância obrigatória pelos municípios em face do Princípio da Simetria Constitucional, não cabendo aos municípios alargar o rol previsto na Carta Magna.**

Dispor sobre serviços públicos, portanto, NÃO integra as competências legislativas privativas do Chefe do Executivo.

Poder-se-ia cogitar que o funcionamento dos laboratórios conveniados ao município se equipara ao funcionamento da Administração Pública, o que, no entanto, não é verdade. ***Ao mencionar a expressão “funcionamento da Administração Pública”, o legislador constituinte se referiu às questões internas*** (horários de funcionamento, criação e estruturação de órgãos, realocação de servidores etc.), mas, **nem de longe pretendeu se referir aos serviços públicos.** A prestação de serviços de saúde se insere no âmbito dos serviços públicos e, portanto, **não se trata de matéria privativa do Poder Executivo.**

Aliás, a função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo é a de “execução dos serviços públicos” (***redundância intencional e necessária***). Por isso, **conferir-lhe, ao mesmo tempo, poder de organizar/legislar sobre aquilo que executa contraria as disposições constitucionais**: implicaria em uma desnecessária concentração de atribuições ao Executivo. Ao prestar os serviços públicos o Executivo está, na verdade, **cumprindo a lei, o que não lhe legitima a iniciar (com exclusividade) o processo legislativo** (sob o frágil argumento de que toda lei teria impacto na Administração)

O Poder Executivo deverá executar os serviços públicos nos termos da lei, mas, *não lhe compete, ao mesmo tempo em que executa, deflagrar todo processo legislativo relativo aos serviços públicos*, pois, se assim fosse, a atuação do Poder Legislativo seria usurpada e totalmente desnecessária. Noutra dizeses, competirá ao Executivo cumprir aquilo que for legislado pelo Poder Legislativo (redundância intencional), e não o que ele próprio deseje...

O projeto de lei em referência não interfere na atividade administrativa municipal, visto que a matéria não se inclui na gestão exclusiva do prefeito. Bem ao contrário disso, a norma se limita a dispor sobre organização, requisitos e funcionamento dos serviços públicos (no caso, modo de realização dos exames laboratoriais pelo SUS), visando seu melhoramento, o que não viola as prerrogativas do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal, em seu artigo 175, estabeleceu que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos”. Como já referendado pelos argumentos anteriores, o “Poder Público” mencionado no *caput* do artigo 175 abrange todos os Poderes do Estado, os quais estão obrigados à prestação dos serviços públicos relacionados à sua função. Em momento algum o texto constitucional outorga ao Poder Executivo a competência privativa de dispor sobre o serviço público, tampouco este argumento pode ser usado como esquivo para o cumprimento das leis (sob alegação de não possuir disponibilidade financeira), visto que o Executivo foi historicamente “concebido” para cumprir as leis, não para questionar sua validade (conforme *dogmas já previstos por Platão e Aristóteles*).

Por fim, o inciso IV do já citado artigo 175 da Constituição estabelece a obrigação de manter os serviços públicos sempre adequados, o que reclama a necessidade de edição de legislações atualizadas.

2.3.2 Competência do Poder Legislativo para criar Despesas e Obrigações Diretas ao Poder Executivo – Reflexos Indiretos da Lei

Poder-se-ia cogitar que a lei gera impacto financeiro ao Executivo, visto que os convênios celebrados com laboratórios particulares haverão de ser revistos.

O Supremo Tribunal Federal *já pacificou entendimento no sentido de possibilidade do Poder Legislativo Municipal de estabelecer despesas diretas ao Poder Executivo*, excetuando-se, apenas, as matérias relativas às competências privativas.

Convém abordar a jurisprudência do STF relativa ao tema em cotejo:

No ARE 878911/RJ, com repercussão geral reconhecida por unanimidade, o STJ julgou constitucional a Lei Municipal n.º 5616/2013 da cidade do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar e que instituiu a obrigação de instalação de câmeras de monitoramento de seguranças nas dependências e cercanias de todas as escolas municipais. O STF, no julgado, abordou explicitamente a questão relativa à criação de

despesa ao Executivo, razão pela qual transcrevo alguns trechos do julgado, conforme segue:

“Inicialmente, registro que a discussão relativa ao vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância (...), mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. **Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais. (...) Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa**”.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de Lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

(Trecho do Relatório do Douto Ministro Gilmar Mendes)

(A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral *foi seguida por unanimidade* no Plenário Virtual. **Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o ministro Marco Aurélio.**

(A decisão transitou em julgado em 02 de fevereiro de 2017)

Grifos Meus

A transcrição acima é necessária para **demonstrar de maneira inequívoca** que **o acórdão enfrentou a questão relativa ao aumento de despesa** imposto ao Executivo em Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal. Registre-se, portanto, que o STF, porquanto órgão de cúpula do Judiciário pátrio, já firmou posicionamento sobre o tema, como se verá.

Cite-se, ainda, a ADI 2672-1/ES, na qual o STF **julgou constitucional Lei de iniciativa parlamentar que estabeleceu isenção ao pagamento de taxa de concurso público**, reconhecendo que o tema **não é relativo a servidores públicos**, mas, **versa acerca de condição de ingresso** no serviço público. Logo, o Poder Legislativo é competente, segundo a excelsa corte, para legislar sobre a matéria, com iniciativa própria, visto não invadir a seara de atuação privativa do Executivo.

Doutra banda, avoco, também, a ADI 3394/AM, na qual o plenário do STF **julgou como constitucional Lei de iniciativa parlamentar que criou despesa para o Estado/Executivo** ao estatuir programa de gratuidade para exames de DNA. Neste julgado, aliás, o STF ponderou que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 1º, 2º e 3º da Lei n.º 50, de 25 de maio de 2004, do Estado do Amazonas. (...) Lei de Iniciativa Parlamentar que cria despesa para o Estado-Membro. Alegação de inconstitucionalidade formal não acolhida. (...) 1. **Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As Hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil –**

matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

Conclui-se, portanto, a partir da análise acurada da jurisprudência do STF, que:

a) As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo **podem prever obrigações diretas ao Poder Executivo**, desde que não alterem a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração Pública local, nem tratem do regime jurídico de servidores públicos;

b) As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo **podem criar despesa ao Executivo, desde que a matéria objeto do projeto de Lei não seja de iniciativa reservada ao Poder Executivo**. Essa conclusão consta de maneira taxativa no acórdão do ARE 878911/RJ, *ipsis litteris*:

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, **pela reafirmação da jurisprudência desta Corte** no sentido de que **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 dos servidores públicos**.

(Trecho do Relatório do Douto Ministro Gilmar Mendes)

(A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral *foi seguida por unanimidade* no Plenário Virtual. *Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o ministro Marco Aurélio*).

(A decisão transitou em julgado em 02 de fevereiro de 2017)

Grifos Meus.

Resta claro, desta forma, que **somente nas hipóteses previstas no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal é que o Poder Legislativo estará impedido de criar despesas (limitando-se às matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo)**.

E não poderia ser diferente! A Constituição Federal estabelece que:

Art. 63. **Não será admitido aumento da despesa** prevista:

I - **nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República**, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Não há óbice algum para que determinada legislação – como no caso em análise – **preveja o aumento de despesa (ainda que pela via reflexa)**, muito embora a criação de despesa reclame o apontamento da receita respectiva (o que será abordado em tópico

próprio). Aliás, **estranho seria que determinada lei não contivesse o aumento de despesa, pois, toda norma criará – direta ou indiretamente – uma despesa ao Poder Executivo.**

Imagine-se a hipótese em que **determinada lei seja criada com finalidade de instituição de um tributo** (taxa de embarque em terminais rodoviários do município de Cláudio/MG, exemplificativamente), de iniciativa parlamentar (porque os vereadores têm competência para deflagrar o processo legislativo em matéria tributária, conforme já pacificado pelo STF.).

A lei, que **inicialmente prevê a criação de receita para o Município, na verdade não deixa de criar despesas: para cobrar o tributo será necessário retificar a organização administrativa, designar servidores, criar formulários, imprimir talões, notificar as empresas de transporte, implantar roletas no terminal rodoviário etc.**

Não existe lei sem que haja uma despesa correspondente e, ademais, isso não pode ser avocado como fundamento para negar legitimidade ao projeto de lei em referência.

Além disso, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, a vedação de atuação do Legislativo (por iniciativa própria) *se limita aos casos de alteração de estrutura/atribuição dos órgãos administrativos e que versem sobre servidores públicos. **No vertente caso, não houve alteração ou criação da estrutura ou atribuições dos órgãos administrativos ou dos servidores***, não incidindo, por isso, a vedação à iniciativa parlamentar.

No caso em tela, a proposta, originária do Poder Legislativo, atende ao requisito de “interesse local”, de modo a legitimar a atuação da Casa Legislativa Municipal no exercício de sua competência legislativa. Além disso, **a legislação possui relevância social, com escopo protetivo voltado à saúde.** O objeto do projeto sobressai a interesses privados ou de categorias restritas, mostrando-se relevante do ponto de vista público, social, político e econômico.

Para além de todos estes argumentos, a proteção do direito à saúde **se qualifica como direito fundamental de segunda geração, impondo, por isso, o dever de prestação positiva ao Estado, consubstanciado na implantação de políticas efetivas pelos entes federados de modo a resguardar, com absoluta prioridade, o bem-estar de seus cidadãos.**

Por isso, **aferir se a coleta domiciliar de material humano para exames laboratoriais constitui – ou não – uma política pública eficaz constitui o mérito do projeto, a ser debatido pelos edis, o que não atinge sua cristalina legalidade.**

2.3.3 Análise do Objeto do Projeto

Em consonância com os itens anteriores, e em nítida comunhão com as disposições contidas na mensagem de justificativa, é legítimo, legal e constitucional o objeto do projeto de Lei como instrumento de saúde pública. A sua viabilidade depende de juízo de conveniência e oportunidade, ou seja, constitui mérito a ser debatido pelos nobres *edis*.

Além disso, o projeto tratou de resguardar o equilíbrio econômico financeiro dos convênios já vigentes, respeitando a dotação orçamentária para o ano em curso.

Noutro contexto, é de bom alvitre ressaltar que o público a ser atendido pelo projeto é específico, sendo as pessoas com mais de 75 anos (caso queiram se beneficiar e formalizem o requerimento) e as pessoas com menos de 75 anos (desde que se enquadrem nos requisitos objetivos elencados pelo projeto, formalizando o requerimento ao laboratório e comprovando, por meio de laudo médico, a dificuldade locomotora).

O projeto, portanto, atende aos parâmetros da moralidade administrativa, impessoalidade e objetividade, revelando-se benéfico à toda sociedade.

2.3.4 Análise da Emenda Modificativa

A emenda modificativa apresentada é legal, constitucional e atende aos parâmetros de juridicidade e boa técnica legislativa, visto que seu objeto se restringiu à adequação de redação, sem promover alterações substanciais no objeto do projeto. Logo, todos os argumentos tecidos acerca do projeto principal se aplicam, também, à emenda modificativa apresentada.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, ***conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária n.º 06/2020 e respectiva emenda, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa***, estando apto à tramitação e deliberação plenária, o que decorre das seguintes conclusões:

- a) **O Poder Legislativo Municipal é competente para legislar sobre serviços públicos**, visto que este objeto não se inclui no rol de competências privativas do Poder Executivo, à luz da Constituição Federal e dada a necessidade de adequação constante dos serviços públicos;
- b) As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo ***podem prever obrigações diretas ao Poder Executivo***, desde que não alterem a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração Pública local, nem tratem do regime jurídico de servidores públicos, conforme demonstrado na fundamentação jurídica e ancorado na jurisprudência do STF;
- c) As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo ***podem criar despesa ao Executivo (diretas e indiretas)***, desde que a matéria objeto do projeto de Lei não seja de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Essa conclusão consta de maneira

explícita no acórdão do ARE 878911/RJ do STF, com repercussão geral reconhecida, já julgado e com trânsito em julgado, citando, ainda, para reforço de fundamentação, a ADI 3394/AM, julgada no STF e no mesmo sentido e, por fim, a ADI 2672-1/ES.

- d) Conclui-se, ainda, que ***o objeto do projeto de Lei é legal, constitucional e atende aos parâmetros de juridicidade***, versando sobre política de saúde pública, tanto na redação original, como na redação emendada, cabendo a escolha à Casa Legislativa, por juízo de mérito.

O presente parecer não tem caráter vinculativo.

É o parecer, *sub censura!*

Cláudio/MG, 16 de março de 2020.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini

Advogado Público

OAB MG 145.659