



Parecer n. 518/21

PLL 300/21

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que institui a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Fibromialgia no Município de Porto Alegre.

Eis o inteiro teor da proposição:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Fibromialgia no Município de Porto Alegre.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, é considerada pessoa com fibromialgia aquela avaliada por médico que preencha os requisitos estipulados pela Sociedade Brasileira de Reumatologia ou órgão que venha a substituí-la.

Art. 2º São diretrizes da Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Fibromialgia:

I – o atendimento multidisciplinar;

II – o incentivo à participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com fibromialgia e no controle social de sua implantação, seu acompanhamento e sua avaliação por parte do Executivo Municipal;

III – a disseminação à sociedade em geral de informações relativas à fibromialgia e suas implicações nos canais oficiais de comunicação do Executivo Municipal;

IV – o incentivo à formação e à capacitação de profissionais especializados no atendimento à pessoa com fibromialgia e a educação de seus familiares;

V – o estímulo à inserção da pessoa com fibromialgia no mercado de trabalho na área privada, com políticas diferenciadas, dada a especificidade de cada caso;

VI – o estímulo à pesquisa científica, contemplando estudos epidemiológicos para dimensionar a magnitude e as características da fibromialgia no Município de Porto Alegre, sempre associado a políticas públicas eventualmente em vigência em âmbito estadual e nacional; e

VII – a atualização anual, sempre na semana do dia 12 de maio, dos dados referentes a pessoas com fibromialgia no Município, bem como a sua divulgação nos canais oficiais do Executivo Municipal.

Parágrafo único. Para o cumprimento das diretrizes de que trata este artigo, o Executivo Municipal poderá firmar contrato de direito público ou convênio com pessoas jurídicas de direito privado.

Art. 3º A Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Fibromialgia, para os fins a que se destina, poderá contar com parceria e integração dos órgãos do Executivo Municipal, bem como com parceria público-privada com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos voltadas ao tema da fibromialgia legalmente constituídas.

Art. 4º Fica o Executivo Municipal autorizado a criar centros de referência para tratamento multidisciplinar das pessoas com fibromialgia.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Constituição da República estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública(art. 23, II), assim como legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde(art. 24, XII c/c art. 30, II) cabendo especialmente aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse passo, nos parece existir espaço para os Municípios atuarem na forma da proposição em análise. De modo que não vislumbro óbice a tramitação do projeto sob esse aspecto.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício

de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

A proposição não cria, estrutura ou dá atribuições a qualquer órgão da Administração Pública local. Qual ou quais órgãos serão responsáveis pela implantação e condução da Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Fibromialgiae será definido pelo Poder Executivo. De modo que o projeto estaria em conformidade com a jurisprudência do STF citada acima. Por outro lado, no entanto, o TJ/RS já considerou inconstitucional lei que determinava a realização de censo escolar, criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso, etc.:

CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CENSO ESCOLAR. VICIO DO PROCESSO EXECUTIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. E DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A INSTITUICAO DE CENSO ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS NS. 2896/99 E 2946/99 DO MUNICIPIO DE ESTEIO. 2. ACAO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (13 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003855343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/05/2002)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

É de se observar ainda que o STF afirmou, na esteira do voto do e. Ministro Relator Eros Grau, na ADI nº 3394, de que não procede a ideia de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Contudo, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro. Veja-se:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro

Vale mencionar que o STF já se manifestou no sentido de que tal comando constitucional dirige-se a todos os entes da Federação:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO

ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMSprovidência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.
(ADI nº 5816, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/11/2019, Publicação em 26/11/2019; grifou-se).

O parágrafo único do art. 2º, e os arts. 3º e 4º da proposta, por sua vez, atraem a incidência do inciso V do Precedente Legislativo nº 01, devido à natureza meramente autorizativa do comando. Ainda que assim não fosse, lei de iniciativa legislativa não poderia determinar a realização de parcerias, convênios ou criar centros de referência (órgãos ou unidades administrativas).

Isso posto, verifica-se que a proposição quanto a iniciativa enseja dúvidas sobre sua constitucionalidade, mas não se pode falar em inconstitucionalidade manifesta que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno. De resto, a proposição carece de instrução, no que tange ao disposto no art. 113 do ADCT, e aperfeiçoamento com relação ao parágrafo único do art. 2º e arts. 3º e 4º da proposição (supressão).

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador-Geral**, em 24/09/2021, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0281323** e o código CRC **896F355A**.