



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1843/2019

DATA ENTRADA: 14 de Maio de 2019

PROJETO DE LEI nº 8164 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a realização de exames de Câncer em servidores públicos, e dá Outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, que dispõe que todas as servidoras públicas, inclusive as celetistas, temporárias, comissionadas e contratadas através de quaisquer formas de mediação, que prestem serviços em órgãos públicos municipais terão direito uma vez por ano, a um dia de folga ou dispensa de seus serviços para realização de exames preventivos de câncer de mama e do colo do útero. Projeto de Lei de nº 8.164/2019, de autoria do **CECÍLIO PEDRO VEREADOR**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil. A proposição se atém ao fato de que há no município legislação específica sobre a criação desse projeto que apoiar a prevenção e o diagnóstico precoce do câncer, garantindo às mulheres o direito a se ausentarem de seu local de trabalho uma vez ao ano para a realização do exame preventivo de câncer. Possibilitando assim a atuação coadjuvante dos parlamentares.



Segundo justificativa anexa ao presente: *“Onde todas as servidoras públicas, inclusive as celetistas, temporárias, comissionadas, e contratadas através de quaisquer formas de mediação, que prestem serviços em órgãos públicos municipais terão direito uma vez por ano, a um dia de folga ou dispensa de seus serviços para realização de exames preventivos de câncer de mama e do colo do útero”*.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos a ser utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer forma, tornam-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.



Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica



legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo estabelece que caiba, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.



5. DO MÉRITO

A proposição busca regulamentar sobre a realização de exames de Câncer em servidores públicos, no âmbito do município de Caruaru. O projeto, em primeira análise, demonstra uma preocupação com a saúde dos servidores públicos Do Município, que terão direito uma vez por ano, a um dia de folga ou dispensa de seus serviços para realização de exames preventivos de câncer de mama e do colo do útero, não acarretando em falta, advertência, desconto na folha de pagamento, ou qualquer prejuízo em servidores públicos. É o que traz o projeto de Lei em pauta.

A Constituição Federal de 1988, no art.196, prevê:

“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”.

O art. 198, por sua vez, estabelece que os serviços de saúde se desenvolvam por meio de um sistema público organizado e mantido com recursos do Poder Público, nos seguintes termos:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma **rede regionalizada e hierarquizada** e constituem um **sistema único**, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - **atendimento integral**, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Cabe, neste momento, enfrentar a questão da iniciativa para a propositura do projeto de lei. Para externar o entendimento desta consultoria sobre a matéria que foi utilizada como base na lei das da Consolidação das Leis do Trabalho, onde houve uma alteração, na data de 18 de dezembro de 2018, sob a lei nº 13.767 que “Altera o art. 473 da (CLT), a fim de permitir a ausência ao serviço para realização de exame preventivo de câncer.”.

O texto final aprovado, que se concentrou no Art. 1º da lei, dispõe:

“XII – até 3 (três) dias, em cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de realização de exames preventivos de câncer devidamente comprovada;

Para melhor disciplinar a questão relativa ao número de dias dedicados aos exames, limitando-os a três dias de ausência ao serviço, a cada doze meses de trabalho, para “evitar possíveis abusos”.



Conforme mencionando, fica claro que é uma norma já existente na CLT, a qual beneficia o trabalhador por um todo, no que se se refere o tema em questão. Tal fundamentação possui arrimo no art. 22, inciso I, agora transcrito:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, **espacial e do trabalho;**
(...)

O artigo 30 da CF, ao disciplinar a autonomia dos Municípios, confere-lhes competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (incisos I e II).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local;**
II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**
(...).

O referido projeto de Lei demonstra incompatível com as leis de regências. Tendo em vista que já existem legislações protetivas, sendo insuperáveis os vícios apontados pela iniciativa.

Melhor sorte também não socorre o projeto no tocante a citação específica sobre os servidores efetivos do município, isso segundo os ensinamentos de *Hely Lopes Meirelles*, (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), a propósito do tema em análise:

“(...) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.”

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. 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” (p. 633).

“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 Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

Os argumentos doutrinários tem respaldo na Constituição de Pernambuco, vide art. 19 e incisos – aplicável ao município por força do art. 75, *verbis ad verbum*:

Art. 19 (...)

1º É da **competência privativa do Governador a iniciativa das leis** que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar para a inatividade;

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Diante disso, fica claro especificar que se trata da distinção entre os atos meramente opinativos que, por exigência legal, dependem da manifestação e da competência apenas das legislações citada neste parecer, que não ultrapasse essa esfera legislativa.

É de grande importância ressaltar que a proposição não se limita na criação do programa, ao contrário, disciplinou-o de forma específica, e regulamentando, pelo menos de forma parcial, as



condições da prestação do serviço para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. **Mas que infelizmente violar a constitucionalidade e a área de limite de competência que é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes. E o seu projeto não cabe essencialmente à Administração Pública, e nem pouco ao legislador, deliberar a respeito desse projeto, mas as Consolidações das Leis do Trabalho e do Executivo que é matéria total exclusividade da União.**

Segue uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no sentido, no que se confira o teor dos seguintes precedente desse Supremo Tribunal Federal, que declararam a invalidade de iniciativa de normas estaduais do Poder Legislativo sobre os Servidores Públicos, vício reconhecido por violação à reserva de iniciativa do chefe do poder executivo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada' ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 10, 11, c, da Constituição Federal. II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. N - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso." (ADI nº 4154, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

Por força do princípio da simetria federativa de competências, as normas constitucionais que reservam determinadas matérias à iniciativa, e que infelizmente violar a constitucionalidade e a área



de limite de competência que é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes. E o seu projeto não cabe essencialmente ao legislador, deliberar a respeito desse projeto, mas as Consolidações das Leis do Trabalho e ao do Executivo que é matéria total exclusividade da **União**.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.164 de 2019.

Por todo exposto, apesar de louvável iniciativa legislativa, é o presente parecer não vinculante para opinar no sentido **desfavorável**, com fulcro na vigência do Regulamento do no art. 36 da Lei Orgânica de Caruaru - que dispõe sobre matéria de competência executiva e no art. 22 da Constituição Federal/1988.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 12 de Junho de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Andrielle Karla da Silva
Estagiária de Direito