



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 841/2021

DATA ENTRADA: 11 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8796 de 2021

Ementa: Institui Campanha Check Up Geral nos homens para alerta e prevenção de todas as doenças e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8796, de autoria do Vereador Irmão Ronaldo, que institui campanha institui Campanha Check Up Geral nos homens para alerta e prevenção de todas as doenças e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Esta Lei institui a Campanha "Check Up Geral nos homens para alerta e orientação a todos os homens, sobre o diagnóstico precoce e prevenção de todas as doenças. O poder público deverá priorizar e implementar as seguintes atividades:*

- I. Palestras sobre a importância da atividade física.*
- II. Medição da pressão arterial.*
- III. Orientação Nutricional.*
- IV. Indicação de exames preventivos.*

Os médicos das unidades básicas de saúde, hospitais e demais equipamentos públicos e privados ao atenderem o paciente deverão solicitar obrigatoriamente os seguintes exames: exames de próstata, exame de análises clínicas e exames de imagem, tais como, ultrassonografia, raio X, entre outros disponíveis. Sob o aspecto jurídico o projeto é legal, visa resguardar a dignidade da pessoa humana e no caso em tela, do homem. Todo homem tem direito de ser atendido, ser examinado e assim prevenir doenças e até mesmo a morte.”



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 ser utilizada ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-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 ressalta-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. MÉRITO

O projeto de lei dispõe sobre a instituição de Campanha Check Up Geral nos homens para alerta e prevenção de todas as doenças.

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, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Contudo, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade claramente a seara do Poder Executivo**. Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública.

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Ao Legislativo **cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar**. A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o



mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, **contém vício de iniciativa**, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Vislumbra-se as obrigações e criações de despesas ao longo de todo o texto da propositura, vejamos alguns destaques:

Art. 1º, parágrafo único: Os exames serão realizados anualmente, preferencialmente no mês de aniversário do paciente.

Art. 2º O poder público **deverá priorizar e programar** as seguintes atividades:

I. Palestras sobre a importância da atividade física.

II. Medição da pressão arterial.

III. Orientação Nutricional

IV. Indicação de exames preventivos

Art. 4º Na falta dos exames na rede pública **deverão ser celebrados convênios entre o poder público e a iniciativa privada para a realização de tais exames.**

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61, § 1º, CF - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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 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, reforma 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.

Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

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

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.
(Emenda Organizacional nº 09/2003)

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Cabe essencialmente à Administração Pública a criação de programas e diretrizes acerca da prevenção de combate as doenças no âmbito da saúde pública. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Cumpramos aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:



“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Assim, a instituição de Campanha Check Up Geral nos homens no município é competência do Chefe do Poder Executivo.

Nesse mesmo sentido:

“Direta de inconstitucionalidade. Lei do Município de Sorocaba de iniciativa de Vereador instituindo classes hospitalares nos hospitais locais integrantes do SUS (Sistema Único de Saúde) de modo a proporcionar atendimento pedagógico domiciliar a crianças e adolescentes com necessidades especiais. Proposição de cunho humanitário e que visa proteger vulneráveis, o que não é suficiente para legalizar a norma. Usurpação de poderes reservados ao Executivo, sem contar na criação de despesas sem dotação orçamentária específica. Precedentes do Órgão em casos semelhantes e do STF. Ação julgada procedente para reconhecer e declarar a inconstitucionalidade da Lei 10.533, de 26.8.2013, do Município de Sorocaba” (ADI nº 0205076-70.2013.8.26.0000

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.297/2016, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que obriga à instituição de campanha permanente de doação de sangue em bancos públicos e privados naquela localidade. Inconstitucionalidade reconhecida, já que ao Executivo cabe, privativamente, o exercício da gestão administrativa, o que envolve planejamento, direção, organização e execução de programas e campanhas. Inconstitucionalidade presente também ao impor aquela sorte de campanha aos bancos privados de sangue, agora porque ingressou no domínio reservado à livre iniciativa e à liberdade de concorrência. Artigos 5º e 47 incisos II, XIV e XIX item a da Constituição paulista e 170 da Constituição federal, esse combinado com o art. 144 da Carta estadual. Ação procedente” . (ADI nº 2115588-65.2016.8.26.0000 São Paulo, TJSP, Órgão Especial, Relator Desembargador Arantes Theodoro, j. 30/11/2016).



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Legitimidade passiva da Câmara Municipal Entidade que participou do processo legislativo, devendo prestar informações, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.868/99 Pedido juridicamente possível, pois é admissível o controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal em face de dispositivo da Constituição Estadual de reprodução obrigatória em relação à Constituição Federal Preliminares afastadas Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 7º e de parte do artigo 9º, caput, da Lei nº 2.346/2015, do Município de Barrinha Dispositivos que subordinam atos de planejamento, gestão e delegação relacionados ao setor de saneamento básico à autorização legislativa Inadmissibilidade Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea a, da Constituição Estadual Vício formal de iniciativa Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Inconstitucionalidade configurada Ação julgada procedente”. (ADI nº 2172720-17.2015.8.26.0000 São Paulo, TJSP, Órgão Especial, Desembargador Relator Moacir Peres, j. 19/12/2015).

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público.

4. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 123, IV do Regimento Interno:

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos



anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que ao edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.:

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do projeto de **Lei nº 8.796/2021**

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 04 de março de 2021

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
TÉCNICA LEGISLATIVA – MAT. 951-1

JAQUIELE BORGES DO NASCIMENTO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO