

Parecer Jurídico 38/2022

Protocolo 34406 Envio em 14/06/2022 15:47:15

Assunto: Veto 04/2022 - Veto total ao Projeto de Lei nº 16 /2022, de autoria do Vereador Daniel Faustino e Outros, que "Dispõe sobre o agendamento telefônico de consultas médicas para idosos, gestantes e pessoas com deficiências em todas as Unidades e Centros de saúde do município de Paraguaçu Paulista e dá outras providências".

Autoria do Veto : Executivo Municipal

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer, o VETO TOTAL nº 04/2022 ao Projeto de Lei nº 16/2022, justificando em suas razões que a propositura é inconstitucional por infração aos seguintes dispositivos:

- Constituição Federal : art. 61, §1º, inciso II, alínea “b” e art. 55, §3º, inciso III;
- Constituição Estadual : 5º e 47, incisos II, XI e XIV, 144, 174, incisos I, II e III, e 176, I e III
- Lei Orgânica : 70, incisos IV, V, VI, VII, .

Dessa forma, o projeto de lei 16/2022, de iniciativa parlamentar, violou o princípio da separação dos poderes e o princípio da reserva da administração ao criar despesas e obrigações ao Poder Executivo.

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA

1- Da Competência e Iniciativa

Nos termos do art. 57, § 1º c.c. art. 70, inc. VI da Lei Orgânica do Município, após a aprovação de Projetos de Lei na Câmara de Vereadores, compete ao Prefeito Municipal sancionar ou vetar os projetos no prazo de 15 dias úteis e comunicar a Câmara Municipal com o motivo do veto, no prazo de 48 horas. O Projeto de Lei nº 16/2022 de autoria do vereador Daniel Faustino e Outros, foi aprovado por unanimidade pelos vereadores desta Casa de Leis na Sessão Ordinária realizada no dia 16/05/2022, sendo encaminhado no dia 17/05/2022 para o Sr Prefeito Municipal para fins de Autografo.

O Sr Prefeito Municipal vetou totalmente a propositura, encaminhando as razões de veto a esta Casa de Legislativa em 06/06/2022, dentro do prazo legal, se enquadrando, portanto, no disposto no art. 260 do Regimento Interno, que assim dispõe:

Art. 260 - Se o Prefeito tiver exercido o direito de veto, parcial ou total, dentro do prazo de **quinze (15) dias úteis**, contados da data do recebimento do respectivo autógrafo, por julgar o projeto inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, o Presidente da Câmara deverá, dentro de quarenta e oito horas, receber comunicação motivada do aludido ato.

Desta forma, a Procuradoria Jurídica **OPINA favorável a tramitação do veto** na forma prevista na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Casa de Leis.

2. Das Razões do Veto

De acordo com o Sr. Prefeito Municipal, o projeto de lei 16/2022 é ilegal e inconstitucional pois infringiu o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “b” e art. 55, §3º da Constituição Federal; artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, 144, 174, incisos I, II e III, e 176, I e III, da Constituição do Estado de São Paulo e art. 70, incisos IV, V, VI, VII da Lei Orgânica do Município. Vejamos pormenorizadamente os dispositivos que embasam o presente veto:

2.1 - A Constituição Federal prevê em seus arts. 61, § 1º e 55, § 3º:

"Art. 61. (...). § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República (Leia-se Chefe do Poder Executivo) as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração **dos Territórios**";

"Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa."

2.2 – A Constituição Estadual prevê em seus arts. 5º, 25, 47, II e XIV e 144:

"Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Artigo 174 – Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

Artigo 176 – São vedados:

- I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;*
- II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*
- III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;*

2.3 - A nossa Lei Orgânica assim dispõe em seu art. 70, IV, V, VI e VII:

Art. 70 - Compete, privativamente, ao Prefeito:

IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

V - sancionar, promulgar e mandar publicar as leis, indicando sua autoria, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

De início, cumpre-me informar que o Projeto de Lei 16/2022 não padece de qualquer vício de ilegalidade (LOM) ou de inconstitucionalidade (Constituição Federal e Constituição Estadual), especialmente em face do art. 55, § 3º da Constituição Federal, que trata da perda de mandato de Deputado ou Senador, não se relacionando em nada com o tema objeto do projeto de lei em tela.

Deixo claro também que as jurisprudências que embasam o referido veto estão superadas em razão do atual entendimento dos nossos Cortes Judiciais, não sendo suficientes para embasar o veto. Vejamos:

1ª Jurisprudência relacionada com o PL 16/2022:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2169545-44.2017.8.26.0000 -

Data do Julgamento: 25/07/2018

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.803, de 10 de julho de 2017, do **Município de Palmital**, **que possibilita o agendamento telefônico de consultas médicas de idosos, deficientes e gestantes em unidades municipais de saúde** - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a e 174 cumulados com o art.144, todos da Constituição Estadual Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução danorma não implique no decreto de procedência (eis que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada) - Possibilidade de agendamento por telefone, que atende o princípio da eficiência da Administração Pública e dá ao seu usuário tratamento humanizado, em obediência ao princípio da igualdade material. Situação diametralmente oposta àquela expressa na norma **do parágrafo único do artigo 3º que cria nova atribuição ao Poder Executivo, ofendendo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.** Conceitos expressos no artigo 2º da norma não confrontam a legislação constitucional, mas com ela se harmonizam. Artigo 4º da Lei impugnada que concretiza o princípio da publicidade, atendendo seu caráter social e interesse público, sem necessidade de gastos suplementares para sua implantação. Reconhecimento de invasão da esfera privativa de competência do Prefeito Municipal de Palmital em relação ao parágrafo único do artigo 3º, da norma vergastada, com violação ao princípio da reserva da administração, na forma do disposto nos artigos 5º e 47, II, XI e XIV, da Constituição Bandeirante (aplicáveis ao Municípios, por força do art. 144 da Carta Paulista) Ação parcialmente procedente.

Assim é a Lei nº 2.803, de 10 de julho de 2017, do Município de Palmital:

“Art. 1º - Os pacientes idosos, as pessoas com deficiência e as gestantes, que previamente estiveram cadastradas nas unidades de saúde do Município de Palmital, poderão agendar suas consultas médicas, via telefone, nessas unidades.

Art. 2º - Para fins desta Lei, considera-se:

I Unidade de Saúde o estabelecimento compreendido como Unidade de Saúde da Família USF e Centro de Saúde.

II Idoso a pessoa que comprovar idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos na data do agendamento da consulta.

III Pessoas com deficiência aquela que apresenta impedimentos de natureza física, auditiva, visual e intelectual.

Art. 3º - Para receber o atendimento agendado via telefone, os pacientes na ocasião das consultas deverão apresentar um documento de identificação oficial ou o cartão do Sistema Único de Saúde SUS.

Parágrafo único Em caso da impossibilidade de deslocamento do paciente para a localidade de atendimento da consulta médica agendada, o mesmo poderá solicitar o transporte por

ambulância ou outro veículo da municipalidade.

Art. 4º - As unidades de saúde deverão afixar, em local visível à população, material indicativo do conteúdo desta Lei.

Art. 5º - Caberá ao Poder Executivo, regulamentar por Decreto, no que julgar necessário, para o fiel cumprimento desta Lei.

Art. 6º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Ao analisarmos esta ADIn, vemos que o Tribunal de Justiça do estado julgou inconstitucional **apenas o § único do art. 3º** desta lei, estando todos os demais dispositivos legais e de acordo com a Constituição Paulista.

Vejamos o julgado desta ADIn:

"No mérito, se de um lado filia-se este Órgão Especial a recente entendimento por meio do qual a ausência da indicação da fonte de custeio não implica, por si só, na declaração de inconstitucionalidade (eis que, quando muito, impede a exequibilidade da norma no ano em que foi editada), no caso em exame, é possível verificar a existência de overruling em relação às matérias de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal que aqui se estende à possibilidade de agendamento de consulta médica por telefone, mormente em se tratando de pacientes idosos, portadores de deficiência ou mesmo gestantes previamente cadastradas nas unidades de saúde municipais, uma vez que, em tal hipótese, não há inovação de qualquer atribuição por parte da administração e, nessa medida, não se amolda ao conceito de 'ato de gestão administrativa'.

A propósito, como consignado pelo Eminentíssimo Desembargador que integra este C. Órgão Especial, RENATO SARTORELLI, em julgado de sua Relatoria, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade do Município de Jundiaí (ADI 2175186-13.2017.8.26.0000), “As proposições legislativas que promove a participação dos munícipes na melhoria da prestação de serviços públicos não se submetem à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo...”. O agendamento, cumpre ressaltar, é um serviço típico da Administração Pública e que já está instituído, de modo que a possibilidade de fazê-lo por telefone, ao contrário de aumentar o encargo da Administração Pública, concilia valores que privilegiam ambas as partes, tanto o Poder Público prestador do serviço de saúde como o seu usuário.

E mais. Essa faculdade privilegia o princípio da eficiência da Administração Pública, como determina a Constituição Bandeirante, quando simplifica e reduz as filas para um mero agendamento de consultas, somando-se a isso que também garante tratamento digno e condizente com a especial condição física apresentada pelos pacientes abordados na norma, a merecer tratamento humanizado em observância ao princípio da igualdade material.

A norma do parágrafo único do artigo 3º desta Lei, no entanto, deve merecer

tratamento diametralmente oposto na avaliação de sua constitucionalidade ou não. O artigo 3º criou uma nova atribuição ao Poder Executivo. Fê-lo para obrigar a fornecer transporte aos pacientes com consultas agendadas nas unidades de saúde do Município de Palmital.

Como já salientado, por se tratar de norma versando sobre estrutura ou atribuições dos órgãos da Administração Municipal, estão sujeitas à competência privativa do Alcaide, conforme, aliás, expressa o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante que nesse particular, repete, reproduz a regra do artigo 61, § 1º, da Constituição Federal. Por fim, para que não se alegue omissão, cumpre expressar que os conceitos empregados no artigo 2º da norma vergastada, não confrontam a legislação constitucional, mas com ela se harmonizam.

Já o artigo 4º da Lei apontada, ao determinar a afixação em local visível à população de material indicativo do conteúdo da norma, também não ofende a Constituição Estadual, mas ao contrário, concretiza o princípio da publicidade, já que divulga à população informação de caráter social e interesse público.

De rigor o reconhecimento de invasão da esfera privativa de competência do Prefeito Municipal de Palmital em relação ao parágrafo único do artigo 3º, da norma vergastada, com violação ao princípio da reserva da administração, na forma do disposto nos artigos 5º e 47, II, XI e XIV, da Constituição Bandeirante (aplicáveis aos Municípios, por força do art. 144 da Carta Paulista).

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente a presente ação, nos termos da fundamentação, sem necessidade de modulação”.

SALLES ROSSI Relator

Veja a o **Projeto de Lei 16/2022**, na qual não traz o dispositivo impugnado da Lei de Palmital:

Art. 1º Os pacientes idosos, pessoas com deficiências e as gestantes que previamente estiverem cadastrados nas Unidades e Centros de Saúde do Município de Paraguaçu Paulista, poderão agendar suas consultas médicas via telefone.

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se:

I - Idoso, a pessoa que comprovar idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos na data do agendamento da consulta;

II - Pessoa com deficiência, aquela que apresenta impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial.

Art. 3º Para receber o atendimento agendado via telefone, os pacientes na ocasião das consultas deverão apresentar um documento de identificação oficial, que poderá ser o cartão SUS ou outro documento solicitado pelo responsável.

Art. 4º Deverão ser afixados nas Unidades ou Centros de Saúde, em local visível à população, material indicativo do conteúdo desta Lei, contendo os respectivos números de telefones e horários de funcionamento para os atendimentos telefônicos.

Art. 5º As despesas decorrentes desta lei correrão por conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Diante disso, de acordo com o Tribunal de Justiça do estado, o PL 16/2022 é legal e constitucional.

2ª Jurisprudência relacionada com o PL 16/2022:

ADI 2730, de relatoria da Exma. Ministra Carmen Lúcia. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VICIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado, art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição da República. Princípio da Simetria. Precedentes (...) ADI nº. 2730 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE O AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS PARA PACIENTES PREVIAMENTE CADASTRADOS NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CIDREIRA. Compete privativamente ao Prefeito Municipal dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (Art. 73, da Lei Orgânica do Município de Cidreira e art. 82, VII, da CE). Tem-se a invasão direta na competência privativa do Prefeito, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre agendamento telefônico de consultas médicas em Unidades de Saúde do Município. Ofende, também, a denominada reserva da administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF (TJRS. ADI 70053768081).” julgado em 05/05/2010.

Novamente o Autor do Veto quer levar á erro os membros desta Casa ao juntar decisão do Supremo Tribunal Federal que não guarda qualquer relação com o PL 16/2022, pois esta decisão é referente a uma lei do estado de Santa Catarina (Lei 12.385/2002) do ano de 2002, na qual trata do PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E **ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS**

Numa leitura do acórdão vemos que o objeto desta lei de Santa Catarina é totalmente diferente do PL 16/2022, não guardando nenhuma relação com o caso em tela. Além disso, é necessário destacar que o STF declarou inconstitucional apenas alguns dispositivos que interferiam na Administração, mantendo os demais com plena eficácia, o que implica em dizer que não pode ser usado como parâmetro neste Veto.

O Acórdão da ADI 2730 segue em anexo na íntegra.

3ª Jurisprudência relacionada com o PL 16/2022

- falta de previsão orçamentária -

Aqui o Autor do Veto junta decisão proferida no **Recurso Especial nº 1.766-020-TO, de Relatoria do Ministro Benedito Gonçalves**, grifando o trecho que lhe interessa, no sentido de induzir o leitor a pensar que houve descumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), sendo que esta jurisprudência não guarda nenhuma relação com o Projeto de Lei 16/2022.

*“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA**. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 15 DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941 E 16 DA LC 101/2000. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. RECURSO NÃO CONHECIDO. (Recurso Especial nº 1.766-020-TO Relator Ministro Benedito Gonçalves.). Colhe-se do voto do Nobre Ministro os seguintes trechos: O Tribunal a quo manifestou-se sobre a questão controversa adotando as seguintes razões de decidir: Deve ser mantida a sentença que, observando o descumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) - ante a não comprovação de previsão orçamentária, existência de numerário disponível no orçamento do Município, estimativa de impacto financeiro, adequação orçamentária e financeira, ou qualquer garantia de que o Município possua o numerário para a cobertura das indenizações ensejadas pelas desapropriações requeridas para a construção do transporte público. (grifo nosso).”*

Todavia, ao analisar o julgado por inteiro, vemos que:

a) trata-se de um recurso especial interposto pela Prefeitura Municipal de Palmas (Tocantins) contra decisão que julgou extinta sem julgamento de mérito a **AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA**, sendo que o resultado desse recurso especial foi pelo NÃO PROVIMENTO DO RECURSO, ou seja a Prefeitura de Palmas impetrou o recurso e perdeu;

b) Por se tratar de desapropriação de um imóvel particular por utilidade pública, a Administração deve indenizar o proprietário do imóvel, devendo demonstrar no processo os requisitos do art. 16 da LRF, ou seja, a Administração Pública (no caso a Prefeitura de Palmas) deveria comprovar a previsão orçamentária, a existência de numerário disponível no orçamento do Município, a estimativa de impacto financeiro, a adequação orçamentária e financeira, **ou qualquer garantia de que o Município possua o numerário para a cobertura das indenizações ensejadas pelas desapropriações requeridas** para a construção do transporte público, o que não ocorreu no presente caso.

Frise-se: era a Prefeitura quem deveria comprovar judicialmente tais condições.

c) O autor do recurso foi a Prefeitura de Palmas, que teve a seguinte decisão: **RECURSO**

CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

Portanto, não serve como embasamento para o presente veto.

Eis a jurisprudência na íntegra:

Decisão Monocrática

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.766.020 - TO (2018/0234694-8)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PALMAS

PROCURADOR : BRUNO BAQUEIRO RIOS E OUTRO(S) - TO008222

RECORRIDO : AMC PARTICIPAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA

ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 15 DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941 E 16 DA LC 101/2000. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. RECURSO NÃO CONHECIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, “a” e “c”, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TJTO, assim ementado (fl. 178, e-STJ):

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA – IMPLANTAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO BRT (BUS RAPID TRANSIT) - REQUERIMENTO DE IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE DO BEM – REQUERIMENTO EXPRESSO NA PETIÇÃO INICIAL – SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO – AUSÊNCIA DE DEPÓSITO PRÉVIO DA INDENIZAÇÃO ART. 5º, XXIV, CF – ARTIGO 15 DO DECRETO LEI Nº 3.365/41 - DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – ARTIGO 16 DA LC 101/2000 – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, EXISTÊNCIA DE NUMERÁRIO DISPONÍVEL, ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO -PAGAMENTO DE CUSTAS E DESPESAS PROCESSUAIS – REQUERIMENTO PREJUDICADO – PRINCÍPIO DA CELERIDADE – **RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

1- Em havendo pedido expresso de imissão provisória na posse em ação de desapropriação por utilidade pública diante de alega urgência, este pode ser liminarmente deferido, contudo, a imissão deve ser precedida de justa e prévia indenização em dinheiro, nos termos do artigo 5º, XXIV, da CF e do Decreto-Lei nº. 3.365/41.

2- Deve ser mantida a sentença que, observando o descumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) - ante a não

comprovação de previsão orçamentária, existência de numerário disponível no orçamento do Município, estimativa de impacto financeiro, adequação orçamentária e financeira, ou qualquer garantia de que o Município possua o numerário para a cobertura das indenizações ensejadas pelas desapropriações requeridas para a construção do transporte público - **indeferir liminarmente a petição inicial** (não emendada atempadamente), com fulcro no parágrafo único do art. 321 do Código de Processo Civil e, em consequência, **extingue o processo sem a apreciação do mérito**, com fundamento no inciso I do art. 485 do referido Diploma Legal.

3- Prejudicada a apreciação da dispensa legal do recolhimento de custas processuais ao final do processo, na forma do artigo 91, CPC/15, por não interferir no julgamento final da demanda, em primazia ao princípio da celeridade. 4- Recurso conhecido e não provido.

O recorrente alega dissídio jurisprudencial e violação dos artigos 13 e 15 do Decreto-Lei n. 3.365/1941 e 16 da LC 101/2000, ao argumento de que o Tribunal de origem elevou o depósito prévio da indenização à condição de admissibilidade da ação de desapropriação quando este, na realidade, é mero pressuposto para imissão provisória na posse.

Defende que, na ação de desapropriação, o pedido de imissão provisória na posse é pedido anexo e não se converte no objeto da própria demanda, de modo que, não tendo o Município de Palmas logrado êxito em realizar o depósito prévio da indenização, deveria o juízo indeferir o pedido de imissão provisória na posse e dar regular prosseguimento à Ação de Desapropriação, com a citação dos interessados e demais atos pertinentes. Assim, desatendidos os pressupostos de imissão na posse, não haveria perda de interesse na desapropriação em si, que deveria prosseguir na realização da perícia judicial, culminando em sentença, oportunidade na qual o Município deve realizar o pagamento para obter a propriedade do imóvel.

Assim, aduz que não se poderia afastar o julgamento do mérito em razão de suposta ausência de previsão orçamentária para execução da despesa.

Sem contrarrazões.

Juízo positivo de admissibilidade às fls. 212-216, e-STJ.

É o relatório. Passo a decidir.

O Tribunal a quo manifestou-se sobre a questão controversa adotando as seguintes razões de decidir (grifei):

Deve ser mantida a sentença que, observando **o descumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) - ante a não comprovação de previsão orçamentária, existência de numerário disponível no orçamento do Município, estimativa de impacto financeiro, adequação orçamentária e financeira, ou qualquer garantia de que o Município possua o numerário para a cobertura das indenizações ensejadas pelas desapropriações requeridas para a construção do transporte público** - indefere liminarmente a petição inicial (não emendada atempadamente), com fulcro no parágrafo único do art. 321 do Código de Processo Civil e, em consequência,

extingue o processo sem a apreciação do mérito, com fundamento no inciso I do art. 485 do referido Diploma Legal.

*Verifica-se, desse modo, que a controvérsia não foi dirimida com fundamento nos requisitos para imissão provisória na posse do bem ou no Decreto-Lei nº 3.365/1941, mas exclusivamente com base na interpretação dada pela Corte de origem ao **art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)**, que prevê:*

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Contudo, conquanto o recorrente tenha indicado, em suas razões recursais, aplicação indevida no art. 16 da LC 101/2000, o apelo especial não merece conhecimento quanto ao ponto, por deficiência na sua fundamentação, tendo em vista que terem sido tecidas alegações genéricas de violação à lei federal, sem, contudo, apontar especificamente por quais razões o dispositivo legal foi contrariado pelo Tribunal a quo, o que inviabiliza o conhecimento do apelo especial, nos termos da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal.

O alegado dissídio jurisprudencial não foi comprovado nos moldes estabelecidos nos artigos

1.029, § 1º, do CPC/2015 e 255, § 1º do RISTJ, tendo em vista que não foi realizado o devido cotejo analítico, com a demonstração clara do dissídio entre os casos confrontados, identificando os trechos que os assemelhem, não se oferecendo, como bastante, a simples transcrição de ementas ou votos.

Ante o exposto, não conheço do recurso especial.

Incabível a aplicação do artigo 85, § 11, à hipótese, tendo em vista que não foram fixados honorários advocatícios nas instâncias ordinárias.

Brasília (DF), 1º de fevereiro de 2020. - MINISTRO BENEDITO GONÇALVES - Relator

Dessa forma, vê-se claramente que o ônus caberia a Prefeitura de Palmas, que foi a autora do recurso ao STJ.

Além do mais, vemos que não guarda relação alguma com o PL 16/2022, ora em discussão.

4ª Jurisprudência relacionada com o PL 16/2022

O Autor do Veto juntou **parte** do julgado do STF na ADI 2364 / AL, as fls. 6, na qual alega ter ocorrido a violação ao princípio da reserva de administração e separação dos poderes, mas que, todavia, também **não guarda relação com o PL 16/2022**. Vejamos o julgado juntado pelo Autor:

*"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo **em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, **01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23**)."*

Ao efetuar pesquisa junto ao STF, verificou-se que trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Governador do Estado de Alagoas contra lei de iniciativa parlamentar na qual **versava sobre servidores públicos**, o que difere em muito do

presente Projeto de Lei.

Veja a ementa dessa ADI :

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE – CONTEÚDO MATERIAL DO DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO (LEI Nº 6.161/2000, ART. 70) QUE TORNA SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, COM EFICÁCIA ‘EX TUNC’.

No presente caso houve de fato invasão do princípio da reserva da administração tendo em vista que esta lei de iniciativa parlamentar tratou de servidores públicos, o que é proibido pelo nosso ordenamento jurídico (C.F.- art. 61, § 1º, II, 'c').

Porém, **não é de servidor público que trata o PL 16**, razão pela qual não pode ser esse julgado (e sequer parte dele) servir como parâmetro no presente caso, pois tratam de situações completamente diferentes.

Ainda sobre **reserva de administração e criação de despesas**, no final do ano de 2016, o STF julgou em regime de repercussão geral o **RE 878.911/RJ**, definindo que **o parlamentar municipal, vereador, pode apresentar projeto de lei que tenha previsão de despesas para o Poder Executivo, ou seja, para o município (TESE 917)**. O caso tratava de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, que declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 5.616/2013, cujo objeto é a determinação de instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas do Município.

A decisão do Supremo, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte, para dizer que **não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município.**

Ou seja, a decisão do STF em repercussão geral definiu a **tese 917** para reafirmar que:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que,

embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)."

Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Consta ainda no bojo do RE 878.911/RJ:

*"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. Ressalto, ademais, no tocante à **reserva de iniciativa** referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, **somente se aplica aos Territórios federais** (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009)."*

Então vemos que o Supremo Tribunal Federal deixou bastante claro quais matérias são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não estando a referente ao Projeto de Lei 16/2022 inserida nesse rol e, portanto, não usurpando competência e tampouco ferindo o princípio da reserva da administração como alegado pelo Autor do Veto.

Junto nesta oportunidade decisões do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO acerca do tema objeto do PL 16/2022:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCESSO Nº 2113909-54.2021.8.26.0000
AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 5.051, DE 26 DE ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS MÉDICAS DE IDOSOS, DEFICIENTES E PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL INEXISTÊNCIA TEMA Nº 917 DO STF AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Não usurpa competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de

servidores públicos. Tema nº 917 do STF. 2. Previsão legal de agendamento telefônico de consultas médicas a parcela dos munícipes não configura ingerência na Administração Pública. Precedentes. Medida que privilegia o princípio da eficiência, simplifica e reduz filas no atendimento, além de assegurar tratamento digno e condizente com a condição apresentada pelos pacientes beneficiados. 3. Ampliação das modalidades de agendamento que não implica necessariamente no aumento de despesas públicas, senão na racionalização dos recursos destinados à prestação dos serviços. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.

Data do Julgamento: 27 de abril de 2022

Como consignado pelo eminente Des. Salles Rossi, relator da ADI nº 2169545-44.2018.8.26.0000: “O agendamento, cumpre ressaltar, é um serviço típico da Administração Pública e que já está instituído, de modo que a possibilidade de fazê-lo por telefone, ao contrário de aumentar o encargo da Administração Pública, concilia valores que privilegiam ambas as partes, tanto o Poder Público prestador do serviço de saúde como o seu usuário. E mais. Essa faculdade privilegia o princípio da eficiência da Administração Pública, como determina a Constituição Bandeirante, quando simplifica e reduz as filas para um mero agendamento de consultas, somando-se a isso que também garante tratamento digno e condizente com a especial condição física apresentada pelos pacientes abordados na norma, a merecer tratamento humanizado em observância ao princípio da igualdade material.”

No mesmo sentido: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.698/2019, do Município de Itapeverica da Serra, que 'dispõe sobre a possibilidade do **agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e para pessoas com deficiências já cadastradas nas unidades de saúde do Município**'. Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes, em razão da usurpação da competência legiferante exclusiva do Poder Executivo, bem como por ausência de indicação da fonte de custeio para sua implementação. Inexistência de mácula constitucional. Compatibilidade ao entendimento do Pretório Excelso (Tema 917). Lei objurgada que não trata da estrutura da Administração Pública ou da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico de seus servidores. Ausência de vício de iniciativa. Princípio da separação de poderes observado. Silêncio da norma quanto à fonte de receita para a sua implementação não configura, 'per si', vício de inconstitucionalidade. Texto normativo institui orientações genéricas e não indica a criação de despesas à municipalidade. Ainda que se incorra em eventual surgimento de ônus, remanesce a possibilidade de remanejamento orçamentário ou complementação através de verbas adicionais, sem se olvidar da possibilidade de postergação do planejamento de gastos para o exercício orçamentário subsequente. - Ação julgada improcedente” (ADI nº 2193499-51.2019.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. 11/03/2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.399, de 12 de novembro de 2018 (fl. 24), de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o **agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e pessoas com necessidades especiais, já cadastrados nas Unidades Básicas de Saúde do Município e dá outras providências**. Vício de iniciativa. Inocorrência.

Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes Ação improcedente” (ADI nº 2193499-51.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristodos Santos, j. 05/02/2020).

Por fim, o agendamento telefônico de consultas médicas de uma parcela dos munícipes não implica necessariamente no aumento de despesas, senão na racionalização dos recursos destinados à prestação dos serviços. Normalmente os órgãos públicos dispõem de pessoal e linhas telefônicas e o atendimento não demanda habilidade ou treinamento especial, podendo ser realizado pelos mesmos servidores responsáveis pelo agendamento presencial.

O projeto de lei ora vetado não padece do vício da ilegalidade porque não fere nenhum dispositivo previsto em nossa Lei Orgânica. Portanto, o PL 16/2022 é **Legal**.

Também é no mesmo sentido quanto a alegação de inconstitucionalidade, pois conforme demonstrado anteriormente, o PL 16/2022 não feriu nenhum dispositivo da Constituição Federal e também da Estadual, ou seja, não feriu o princípio da separação dos poderes e o da reserva da administração alegado pelo Autor do veto, não havendo, dessa maneira, o vício de iniciativa e/ou invasão de competência, sendo a matéria de **competência concorrente**.

Portanto, o Projeto de Lei 16/2022 não tratou de nenhuma dessas matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violando o princípio da separação de poderes, assim como não impôs ao Poder Executivo obrigações e atribuições típicas de administração, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Poder Executivo. Também não invade matéria constitucionalmente inserida na reserva da Administração nem, igualmente, quanto a iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Nesse aspecto, importa dizer, a conclusão se ajusta ao **Tema 917 de Repercussão Geral, julgado pelo C. Supremo Tribunal Federal**, cujo paradigma é o ARE-RG 878.911, relatado pelo Ministro GILMAR MENDES (j. 29.09.2016):

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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 de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”*

Dessa forma, os dispositivos constitucionais citados no veto não guardam relação com o projeto de lei em tela, assim como o dispositivo citado da Lei Orgânica.

Neste sentido, esta Procuradoria Jurídica **OPINA CONTRÁRIA** a manutenção do veto pelo Plenário.

III - Do Quórum e Procedimento de Votação do Veto

A apreciação do VETO deverá seguir os procedimentos previstos no artigo 57 e §§ da Lei Orgânica Municipal e artigo 260/265 do Regimento Interno desta Câmara Municipal, ou seja, ser apreciado no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento na Secretaria Administrativa (§ 5º do Art. 260). Dessa forma, uma vez já apresentado o veto, de acordo com o § 5º do art. 260 do R.I., esta Câmara Municipal tem o prazo de 30 dias para sua apreciação, a partir de 07/06.

“R.I.Art. 260 - Se o Prefeito tiver exercido o direito de veto, parcial ou total, dentro do prazo de quinze (15) dias úteis, contados da data do recebimento do respectivo autógrafo, por julgar o projeto inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, o Presidente da Câmara deverá, dentro de quarenta e oito horas, receber comunicação motivada do aludido ato.

§ 5º - O Veto deverá ser apreciado pela Câmara dentro de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento na Secretaria Administrativa.

O Quórum para rejeição do veto será por maioria absoluta dos membros da Câmara através de votação nominal (§ 7º do Art. 260 do R.I.) ou seja, no mínimo 7(sete) vereadores devem manifestar pela rejeição do veto, caso contrário, o veto será mantido, e por consequência o projeto de lei será arquivado. Por outro lado, rejeitado o veto, as disposições aprovadas serão promulgadas pelo Presidente da Câmara dentro de 48 hs e se este não o fizer, caberá ao Vice-Presidente fazê-lo em igual prazo (§ 9º do Art. 260 do R.I.).

“Art. 260.....

§ 7º - O Veto só poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, através de votação nominal.

§ 9º - Rejeitado o veto, as disposições aprovadas serão promulgadas pelo Presidente da Câmara, dentro de quarenta e oito horas, e, se este não o fizer, caberá ao Vice- Presidente fazê-lo, em igual prazo.”

Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora também terá direito a voto

caso ocorra empate na votação, em observância ao disposto no artigo 26, inciso II, alínea “j”, item “3” do Regimento Interno.

A votação será aberta e nominal, em turno único de discussão e votação, conforme dispõe, por analogia, o artigo 251, § 3º, III do Regimento Interno.

“Art. 251 - Os processos de votação são:

§ 3º - Proceder-se-á, obrigatoriamente, à votação nominal para:

III - Votação de todas as proposições que exijam quórum de maioria absoluta ou de 2/3 (dois terços) para sua aprovação;”

IV - Das Comissões Permanentes

O veto e suas razões deverão ser submetidos ao crivo apenas da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que terá o prazo improrrogável de 15 (quinze) dias para emitir parecer, em observância ao disposto no art. 260, §§ 2º e 3º do Regimento Interno.

“Art. 260.....

§ 2º - Recebido o veto pelo Presidente da Câmara, será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação que poderá solicitar audiência de outras Comissões.

§ 3º - As Comissões têm o prazo conjunto e improrrogável de quinze (15) dias para manifestar-se sobre o veto.”

V - CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, a Procuradoria Jurídica opina pela **regular tramitação** do VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 16/2022, com a deliberação através de voto aberto e nominal, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta do membros da Câmara Municipal.

Sobre as razões do veto, a Procuradoria Jurídica, s.m.j., manifesta-se **contrária a manutenção do veto**, pelas razões já explicitadas, no entanto, caberá ao Plenário a decisão de manter ou rejeitar o veto.

Paraguaçu Paulista, 13 de Junho de 2020

MARIO ROBERTO PLAZZA
Procurador Jurídico

05/05/2010

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.730 SANTA CATARINA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE. (S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV. (A/S) : PGE-SC - WALTER ZIGELLI
REQDO. (A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes.

2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local.

3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes.

4. Ação julgada parcialmente procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, **em julgar parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade**, nos termos do voto da Relatora. Votou o Ministro Cezar Peluso (Presidente). Ausente, licenciado, o Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 5 de maio de 2010.

Carmen Lucia
Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

-

Relatora



05/05/2010

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.730 SANTA CATARINA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE. (S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV. (A/S) : PGE-SC - WALTER ZIGELLI
REQDO. (A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

R E L A T Ó R I O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. O Governador do Estado de Santa Catarina propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, contra a Lei Estadual n. 12.385, de 16.8.2002, que institui, no Estado de Santa Catarina, o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e adota outras providências.

2. Este o texto da lei impugnada:

"Institui no Estado de Santa Catarina o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e adota outras providências.

...

Art. 1º Fica instituído o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca.

Art. 2º Fica assegurada a realização de exames sorológicos de anticorpo anti-gliadina e anticorpo anti-endomísio e a biópsia do intestino delgado, por endoscopia digestiva e/ou cápsula para biópsia intestinal a todos os cidadãos e cidadãs que desejarem realizá-los, de acordo com as prescrições médicas.

Art. 3º A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família garantirá mensalmente cesta básica com produtos que não contenham glúten, aos portadores de doença celíaca economicamente carentes. ✓

ADI 2.730 / SC

§ 1º A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família concederá as cestas básicas segundo critérios objetivos de carência e número de doentes por família.

§ 2º O direito à cesta básica implica em comprovação por diagnóstico de especialista Gastroenterologista.

§ 3º A cesta básica referida no caput deste artigo será composta de macarrão de arroz ou milho, farinha de arroz, fécula de batata e biscoito sem glúten dentre outros produtos integrantes de listagem elaborada pela Secretaria de Estado da Saúde.

Art. 4º O Estado deverá desenvolver esforços no sentido de conceder incentivo fiscal, às empresas produtoras de alimentos derivados de trigo, aveia, cevada e centeio que passarem a produzir alimentos que não contenham glúten. Parágrafo único. Fica determinado que as empresas que produzem ou vierem a produzir alimentos sem glúten terão que fazer constar no rótulo de seus produtos a inscrição 'não contém glúten'.

Art. 5º Os incentivos fiscais referidos no caput do artigo anterior deverão ser estendidos aos bares, lanchonetes e restaurantes que comercializam produtos especialmente elaborados para os portadores da doença celíaca.

Art. 6º Os supermercados e hipermercados deverão expor aos consumidores, em um mesmo local ou gôndola, todos os produtos alimentícios especialmente elaborados sem a utilização de glúten.

Art. 7º A Secretaria de Estado da Saúde desenvolverá um sistema de informação e acompanhamento das pessoas que apresentarem doença celíaca em parceria com a Associação dos Celíacos de Santa Catarina - ACELBRA/SC.

Art. 8º A Secretaria de Estado da Educação e do Desporto deverá providenciar merenda escolar especial para os estudantes da rede pública estadual portadores da doença celíaca.

ADI 2.730 / SC

art. 195, da Constituição Federal" (fls. 4), pelo que a lei questionada, especialmente no tocante aos artigos 2º, 3º e 8º, também contrariaria "as disposições da Lei Complementar n. 101, de 2000" (fl. 9).

5. Para justificar o seu pedido de medida liminar para suspender a eficácia do diploma legal atacado, o Requerente argumenta que, "... ao entrar em vigência, a lei acarretará aumento imediato e permanente de despesa pública, retirando dos cofres públicos verbas que deveriam ser destinadas ao custeio das políticas criadas pela autoridade competente" (fls. 11-12).

6. No mérito, pede seja julgada procedente a ação e declarada a inconstitucionalidade total da Lei estadual n. 12.385/2002.

7. A Ministra Ellen Gracie, a quem os autos foram distribuídos em 25.9.2002, aplicou o procedimento previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/99 (fl. 85).

8. Em suas informações, a Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina realça o que disposto na justificativa que instruiu o Projeto de lei, no sentido de que a doença celíaca, caracterizada pela intolerância ao glúten (proteína presente em alimentos produzidos a partir de trigo, aveia, cevada e centeio), não tem cura ou tratamento, sendo a retirada total deste elemento da dieta dos portadores da doença (estimados em cerca de 300 mil brasileiros) a única alternativa para amenizar os seus efeitos (distúrbios gastrointestinais, fadiga, anemia e déficit de crescimento em crianças). (fls. 89-101).

Observa, então, que "... a proposição culminou no atendimento da necessidade de ser criado no ordenamento [daquela] unidade Federativa sistemática para possibilitar o tratamento precoce, bem como acompanhamento dos portadores da Doença Celíaca, auxiliando no suprimento do mercado como produtos alimentícios de uso obrigatório pelos enfermos" (fl. 92). *J*

ADI 2.730 / SC

O Poder Legislativo catarinense ainda discorre sobre o tratamento constitucional da saúde e o dever do Estado em garanti-la (arts. 6º; 23, II; 24, XII; 153, caput e parágrafo único, II; 154; 196; 197 e 227, todos da Constituição da República), para concluir que "... não se pode visualizar inconstitucional um diploma legislativo que reconhece um direito plenamente acolhido pela Normatização Máxima, que objetiva proporcionar maior conforto aqueles catarinenses que se encontram na desconfortável situação de enfermidade e com dificuldades sociais" (fl. 96).

Ressalta que o art. 4º da lei impugnada, "... cujos parâmetros são seguidos pelos dispositivos seguintes..." (fls. 96), não impõe compulsoriedade na concessão de incentivos fiscais às empresas produtoras de alimentos derivados de trigo, aveia, cevada e centeio que não contenham glúten.

Quanto à alegada ingerência no Poder Executivo, sustenta:

"Em avaliação à própria estrutura administrativa do Estado de Santa Catarina, especialmente do Poder Executivo, podemos verificar a divisão do seu primeiro escalão em Pastas, cada qual possui um determinado objeto de ação. Dentre os dados previstos no regramento em evidência não existe um sequer que não tenha referência com alguma Secretaria de Estado em atividade em Santa Catarina, nem tampouco, que não possa ser executado com a atual estruturação administrativa. Dessa forma, não se verifica a criação de novas atribuições conforme externado na exordial, mas somente a necessidade de serem desenvolvidas ações em atenção com as atribuições derivadas da ordem constitucional. Sem dúvida, não urge a necessidade de ser criado órgão na estrutura organizacional do Poder executivo para a observância da Lei" (fl. 99). *pl*

ADI 2.730 / SC

Nesses termos, pede a improcedência da ação.

9. No mesmo sentido, a manifestação do Advogado-Geral da União (fls. 181-186).

10. Por sua vez, o Procurador-Geral da República opina seja julgado procedente o pedido e declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 12.385/02, do Estado de Santa Catarina, em sua totalidade (fls. 190-194).

11. Em 24.6.2006, vieram-me os autos conclusos em virtude do que disposto no art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (fls. 195).

12. **É o relatório**, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c o art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). *J*

ADI 2.730 / SC

V O T O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**I

1. A questão da inserção, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, da iniciativa de lei para disciplinar criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual já foi, algumas vezes, objeto de apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Assim, ressaltada a absorção compulsória pelos Estados membros da cláusula de reserva constitucional de iniciativa de lei, inscrita no art. 61, § 10, II, e, da Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal, deferindo a medida liminar requerida em ações diretas de inconstitucionalidade, suspendeu, por exemplo, a eficácia de lei alagoana que dispõe sobre a composição do Conselho Estadual de Educação (ADI 2.654-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23.8.2002); de lei paulista que cuida das atribuições dos Conselhos de Escola (ADI 2.239-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 15.12.2000); e de lei gaúcha que altera disposição sobre a eleição de representante dos empregados na diretoria da empresa pública (ADI 2.296-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23.2.2001). Todas elas por óbvio, de iniciativa parlamentar.

E para não me referir apenas a ações com julgamento de mérito ainda pendente, cito a declaração de inconstitucionalidade, por vício formal, de lei paulista que criou o Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo (ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7.6.2002); de lei capixaba que criou novas circunscrições regionais de trânsito (ADI 2.720, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 25.4.2003); de lei paulista que cuidou da organização da Polícia Militar do Estado (ADI 2.646, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23.5.2003); de lei capixaba que atribuiu tarefas ao Detran do Estado do Espírito Santo (ADI 2.719, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 23.5.2003).

ADI 2.730 / SC

25.4.2003); e de lei gaúcha que instituiu o programa estadual de iluminação pública (ADI 1.144, Rel. Min. Eros Grau, DJ 8.9.2006).

2. Nem se alegue que a intenção de dar maior efetividade ao direito fundamental à saúde, ou, ainda, a derrubada do veto aposto pelo Governador, convalidaria o vício formal observado na lei de iniciativa parlamentar que dita comando à Administração Pública estadual, extrapolando os seus e inserindo-se no âmbito de atribuições do Governador.

A regra da reserva de iniciativa legislativa constante do art. 61, § 10, II, e, da Constituição da República, resguarda o Poder Executivo, em qualquer nível de governo (de acordo com o princípio da simetria), de ingerências do Poder Legislativo na sua função administrativa de qualificar-se e organizar-se para prestar o serviço público propriamente dito.

Nesse sentido, este Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado de São Paulo, de iniciativa parlamentar, que, também sob o pretexto de dar maior efetividade a outro direito social fundamental, o direito à educação, alterou a denominação e as atribuições de delegacia de ensino daquele Estado, em acórdão que tem a seguinte ementa:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO. PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes

ADI 2.730 / SC

Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, 'e'). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI 2.417, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 5.12.2003).

3. O entendimento firmado nesses precedentes não foi alterado pela Emenda Constitucional n. 32, de 11.9.2001, que, modificando a alínea e do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, retirou da norma originária o termo 'atribuições'. E que foi então acrescentada a necessidade de observância ao que disposto no art. 84, VI, da Constituição da república, que reza:

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos".

Daí a precisa manifestação do ilustre Procurador-Geral da República ao expor:

"11. E não se queira atribuir à nova redação dessa norma constitucional, emprestada pela Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, o efeito de retirar do Poder Executivo

ADI 2.730 / SC

a ação de encetar o processo legislativo respeitante a estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública, eventos presentes no texto revogado. Pelo contrário, tais medidas podem, agora, ser tomadas mediante simples decreto, a teor do mencionado art. 84, inciso VI, quando não implicarem aumento de despesa (nem criação ou extinção de órgãos públicos). 12. Mister esclarecer: alterar a organização e funcionamento da administração pública, com aumento de despesas, como se deu na espécie, continua a demandar a iniciativa do Presidente da República, que, aí, deverá observar o princípio da colaboração dos demais Poderes - - sinergia essa não redundante, pois, em decreto, senão em lei. 13. Cânon nesses termos concebido - acentue-se, para prevenir a antevista controvérsia - decorre, sim, das normas específicas aqui alvitradas, mas já da própria separação dos Poderes (art. 2º, CF-1988), dito princípio fundamental da República Federativa do Brasil" (fl. 193).

II

4. Contudo, nem todos os dispositivos da lei questionada se enquadram na reserva de iniciativa referida. Assim, a natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais (arts. 4º e 5º) e a determinação para que supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola "todos os produtos alimentícios especialmente elaborados sem a utilização de glúten" (art. 6º) não resultam, é fácil perceber, em interferência do Legislativo na função administrativa do Poder Executivo local.

5. É certo que os incentivos fiscais somente poderiam incidir sobre tributo da competência do Estado-membro, sendo correta, ainda, ponderação da Procuradoria-Geral da República no sentido de que implementação de benefício no tocante ao ICMS estaria condicionada a deliberação dos demais Estados e do Distrito Federal, tudo conforme o

ADI 2.730 / SC

termos da lei complementar mencionada no art. 155, § 2º, inc. XII, alínea g, da Constituição da República.

Não há, entretanto, como antecipar eventuais vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade sem a edição da lei instituidora do incentivo fiscal, da qual não há notícia nos autos.

6. Cumpre realçar, no ponto, que os artigos 4º e 5º não estão sujeitos ao prazo estipulado pelo artigo 10 para a regulamentação da lei questionada.

É que esses dispositivos apenas enunciam o comprometimento do Estado em se esforçar para que o incentivo fiscal às entidades que enumera se concretize, donde se conclui que a efetivação dessa vontade não depende somente dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado de Santa Catarina, mas também, conforme já realçado, da deliberação dos demais estados-membros e do Distrito Federal.

7. De resto, a forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo e proteção e defesa da saúde (art. 24, incisos V e XII, da Constituição da República), sendo que o § 1º do art. 55 do Código de Defesa do Consumidor também atribui aos Estados o controle da publicidade de produtos e do mercado de consumo **no interesse da preservação da saúde**.

À propósito da determinação para que os produtores de alimentos sem glúten façam constar no rótulo de seus produtos a inscrição 'não contém glúten' (parágrafo único do art. 4º da Lei Estadual n. 12.385/02), rememoro o que assentado no julgamento da ADIn n. 2.832 (Rel. Min. Ricardo Lewandowsky, DJe 19.6.08), no sentido de considerar legítima a competência legislativa suplementar do Estado-membro para assegurar ao consumidor direito de obter informações sobre os produtos que adquire, estando acórdão assim ementado: *f*

ADI 2.730 / SC

"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002, QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS RÓTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANÁ. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, 1 e VIII, 170, CAPUT, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1 - Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão-somente, assegurar a proteção ao consumidor. II - Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis. III - Afronta ao texto constitucional indireta na medida em que se mostra indispensável o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso, o Código do Consumidor. IV - Inocorre delegação de poder de fiscalização a particulares quando se verifica que a norma impugnada estabelece que os selos de qualidade serão emitidos por entidade vinculadas à Administração Pública estadual. V - Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação".

III

8. Pelo exposto, voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar inconstitucionais tão-somente os artigos 2º, 3º e seus parágrafos, 7º, 8º, 9º, parágrafo único e seus incisos, da Lei do Estado de Santa Catarina nº 12.385, de 16 de agosto de 2002.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.730

PROCED.: SANTA CATARINA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S): PGE-SC - WALTER ZIGELLI

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Decisão: O Tribunal, por votação unânime e nos termos do voto da Relatora, julgou parcialmente procedente a ação direta. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 05.05.2010.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia e Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.


p/ Luiz Tomimatsu
Secretário

