

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

GABINETE DO VEREADOR Dr. CARDIA.

PROJETO DE LEI

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 002720/2015

ABERTURA: 11/09/2015 - 16:09:20

REQUERENTE: JOSE ZITENFELD CARDIA

DESTINO: GABINETE- PRESIDENTE

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: CONCEDE PASSE LIVRE NO TRANSPORTE COLETIVO
URBANO DO MUNICÍPIO DE LINHARES AOS SOROPOSITIVOS
PORTADORES DO VÍRUS HIV.

PROTOCOLISTA

Concede passe livre no transporte coletivo urbano do município de Linhares aos soropositivos portadores do vírus HIV.

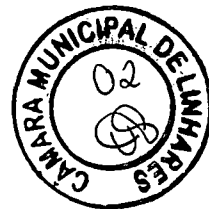
Art. 1º Fica instituído o passe livre no Transporte Coletivo Urbano do Município de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos soropositivos portadores do vírus HIV.

Art. 2º O cadastro dos beneficiários do passe livre a que se refere o artigo 1º desta Lei, será efetuado pela Secretaria Municipal de Ação Social, que realizará os seguintes procedimentos:

I - emissão da carteira que garante o benefício, mediante apresentação de exame médico ou atestado comprovando se tratar de indivíduo soropositivo portador do vírus HIV, devendo manter sigilo sobre as informações recebidas, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal;

II - fiscalização da adesão dos beneficiários aos programas de tratamento realizados pelas unidades de saúde pública que prestam atendimento aos soropositivos portadores de HIV.

wIT



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

Art. 3º Para efetivação do disposto no art. 1º desta Lei, o beneficiado ou seu representante legal, deverá fazer seus credenciamentos na Secretaria Municipal de Saúde, apresentando os seguintes documentos originais e cópias simples:

- a) Laudo Médico conclusivo, emitido pela Rede Pública de Saúde;
- b) Cédula de Identidade;
- c) Certidão de Nascimento (se menor);
- d) Certidão de Interdição (se interditado);
- e) Carteira de Trabalho (obrigatório), salvo quando o beneficiário for interditado, aposentado ou menor de 16 (dezesseis) anos;
- f) Cartão do PIS/PASEP (obrigatório);
- g) Carta ou Declaração de Concessão do Benefício do INSS (se beneficiário);
- h) 02 (duas) fotos 3x4 recentes;
- i) Comprovante de residência do Município em nome do beneficiário, ou dos ascendentes, descendentes e colaterais, tutores, curadores ou procurador legal:
(Conta de Luz, Água, IPTU);
- j) Título de Eleitor do Município, salvo quando o beneficiário for interditado ou menor.

Art. 4º A concessão de isenção de que trata esta Lei, será estendido a um acompanhante.

Art. 5º O acompanhante somente poderá utilizar o benefício, na presença do titular favorecido.

Art. 6º Todos beneficiários com esta Lei, menores de 12 (doze) anos de idade, tem direito à acompanhante.

Art. 7º As despesas com a execução desta lei serão arcadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social.

Art. 8º A Prefeitura Municipal, através Secretaria Municipal de Saúde deverá elaborar os procedimentos necessários para a efetivação das medidas previstas na presente Lei no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

wIT



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo “Antenor Elias”

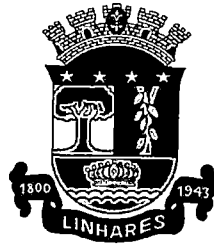
Art. 9º As despesas decorrentes da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente e aos orçamentos futuros.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Palácio Legislativo Antenor Elias, aos onze dias do mês de setembro do ano dois mil e quinze.

Dr. Cardia
Vereador

wlT



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo “Antenor Elias”

JUSTIFICAIVA.

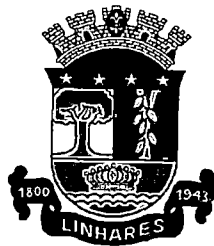
Por que esta lei: Trata-se de uma proposta que proporcionará as pessoas com deficiências e carências mil, gratuidade nas passagens no transporte coletivo será apenas para amenizar uma infinita gota de dor.

Esta proposta irá assegurar o respeito e a dignidade das pessoas com HIV e suas consequências.

Vale destacar que esse é um direito que todos podem e devem defender ainda que não fosse regulamentado por lei. É um direito justo e é legal!

Isto posto, apelo ao bom senso dos meus Pares o devido acolhimento na aprovação desta propositura que vem ao encontro de todos os portadores do HIV e seus familiares.


Dr. Cardia
Vereador



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PARECER DA PROCURADORIA

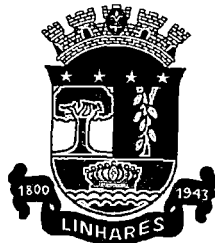
PROJETO DE LEI Nº 002720/2015

"CONCEDE PASSE LIVRE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO DO MUNICÍPIO DE LINHARES AOS SOROPOSITIVOS PORTADORES DO VÍRUS HIV, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador JOSÉ ZITENFELD CARDIA, visando como determina sua Ementa, "CONCEDE PASSE LIVRE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO DO MUNICÍPIO DE LINHARES AOS SOROPOSITIVOS PORTADORES DO VÍRUS HIV, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

A competência privativa do Poder Executivo Municipal está inserida nos artigos 31 e 58, e seguintes da Lei Orgânica Municipal. (*verbis*)

Página 1



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Art. 31 – A iniciativa das Leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre:

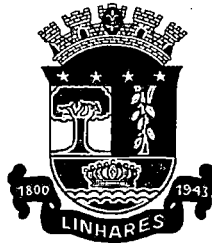
IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

Art. 58 – Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:

.....
XIII - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;

Preliminarmente, devemos ressaltar que há vício de iniciativa, pois o projeto de iniciativa do legislativo municipal invade a competência do Chefe do Executivo.

No tocante ao alegado vício de iniciativa, verifica-se que o projeto de lei é inconstitucional por vício de origem, pois é de iniciativa privativa do Prefeito o projeto de lei que disponha sobre concessão de passe livre no transporte coletivo 31, inciso III c/c



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica do município de Linhares.

Assim, à luz do princípio da simetria, constata-se que o Projeto de Lei nº 002720/2015 padece de inconstitucionalidade formal eis que afronta a Constituição Estadual em seu artigo 63, parágrafo único, inciso III, que dispõe ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, bem como material, haja vista que impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.

Não bastassem os vícios acima apresentados, destacamos também parte do Parecer nº 2450/2015 do INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (anexo), que além de asseverar os vícios supramencionados, destacou:

" Ademais, não se admite que, por via transversa, o Poder legislativo crie obrigação de fazer ou imponha atribuições ao Poder Executivo visto que, em última análise, interferiria no regime de contratação do Executivo com as empresas delegatárias destes serviços de transporte coletivo".

Por fim, o artigo 8º do Projeto de Lei é manifestamente inconstitucional por assinalar prazo

Página 3



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

para que o Executivo proceda à regulamentação da Lei. Com efeito, não cabe ao Poder Legislativo fixar prazos para o Poder Executivo regulamentar determinada matéria. Nesse sentido, tem decidido de maneira peremptória o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Confira-se o teor da ADI nº 3.394. Julg. Em 02/04/2007. Rel. Min. Eros Grau.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.

Assim a PROCURADORIA da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de PARECER CONTRÁRIO, por ser INCONSTITUCIONAL.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e nove dias do mês de setembro do ano de dois mil e quinze.

ELDO VALNEIDE VICHI

Procurador Geral

JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI

Procurador Jurídico

Página 4

PARECER

Nº 2450/2015¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que concede passe livre no transporte coletivo urbano da municipalidade aos portadores do vírus HIV. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Inconstitucionalidade. Violação ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que concede passe livre no transporte coletivo urbano da municipalidade aos portadores do vírus HIV.

A consulta vem acompanhada do respectivo projeto de lei.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que a constitucionalidade de uma proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais, quais sejam: (i) o aspecto formal, que envolve o respeito às normas do processo legislativo, sobretudo, regras acerca da competência e da iniciativa para elaboração de leis; (ii) e o aspecto material, que refere-se à compatibilidade do conteúdo da proposta

¹PARECER SOLICITADO POR ELDO VALNEIDE VICH, PROCURADOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

de lei com o texto constitucional.

O Município dispõe de competência para organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), campo em que se insere o transporte coletivo de passageiros, cujo caráter é essencial (art.30, V, da CRFB). Entretanto, o exercício desta autonomia não pode violar outros preceitos legais, tais como o princípio da separação de poderes e próprio pacto federativo, contidos respectivamente nos arts. 2º e 18 da Constituição Federal.

O indigitado princípio constitucional da separação dos poderes os impede de excederem suas atribuições, invadindo a esfera de competência uns dos outros.

No caso em tela, o presente projeto de lei institui obrigação às concessionárias de serviço público de transporte de passageiros, as quais não foram previstas no respectivo contrato de concessão, violando, deste modo, não apenas as atribuições do Poder Executivo, mas também direitos do particular concessionário.

Tendo em vista o conteúdo da presente proposição, percebe-se que, além de violar o princípio da separação de poderes, revela-se verdadeira lei de efeitos concretos, tratando-se de medida tipicamente executiva, a qual não cabe à Câmara dispor através da sua atividade legiferante.

Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja

dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa



instituto brasileiro de
administração municipal



parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rel. Desa. PALMA BISSON).

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

É de se considerar, ainda, que a desejada norma viola o postulado da proporcionalidade em sentido estrito, que é o parâmetro para solucionar conflitos entre princípios constitucionais, consistente na

avaliação quanto à medida que as vantagens auferidas com a norma legal superem as desvantagens que dela decorrem. Afinal, mesmo que se admita a possibilidade de, em algumas hipóteses, conceder-se gratuidades ou meia-entrada a categorias de pessoas em razão de bens jurídicos de elevado valor, é de se observar que, no dia em que toda a população (ou a maior parte dela) - por exemplo, estudantes, idosos, professores da rede pública e privada, gestantes, deficientes, obesos, hipossuficientes, afrodescentes, indígenas, quilombolas, aposentados por invalidez, ex-combatentes, reservistas, ex-detentos, voluntários, jovens aprendizes, doadores de sangue, doadores de órgãos e tecidos, donas de casa, desempregados, policiais, médicos, bombeiros, carteiros, portadores deste ou daquele mal ou doença etc. - tiver direito à gratuidade ou a meia-entrada na realidade ninguém as terá, já que o empresário, legitimamente, se recusará a desenvolver atividade não remunerada ou acabará por reajustar os preços de modo a compensar o prejuízo. Instituída estará, neste dia, não a gratuidade ou a meia-entrada, mas a dupla-entrada a que será obrigada ao pagamento uma minoria da população que, por um infortúnio, não se encontre agraciada por nenhuma lei que lhe conceda o benefício.

Ademais, não se admite que, por via transversa, o Poder legislativo crie obrigação de fazer ou imponha atribuições ao Poder Executivo visto que, em última análise, interferiria no regime de contratação do Executivo com as empresas delegatárias destes serviços de transporte coletivo.

Some-se o fato de que, como devidamente apontado no parecer nº 1021/2009 deste Instituto, no que tange às atividades delegadas, o projeto de lei ainda viola o art. 23, III da Lei nº 8.987/95, visto que é papel do Poder Executivo, e não do Poder Legislativo, eleger as condições à execução dos contratos com as concessionárias que prestam tais serviços.

Tecidas estas considerações, temos que o projeto de lei

submetido à análise não encontra qualquer respaldo jurídico por representar na grande maioria dos seus dispositivos interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo.

Por derradeiro, compete alertar que o art. 2º do projeto de lei submetido à análise impõe atribuições a órgãos do Poder Executivo. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº. 002/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

Dentro deste contexto, registramos que o art. 2º do projeto de lei impõe obrigações à Secretaria Municipal de Assistência Social. Já o art. 7º impõe que as despesas com a aplicação da lei deverão ser custeadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social, ambos em flagrante violação ao postulado da separação dos poderes.

Por derradeiro, mencionamos que o art. 8º do projeto de lei estabelece prazo de 90 dias para que o Executivo elabore os procedimentos pertinentes à aplicação da lei. Quanto à impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer prazo certo para tomada de providências por parte do Executivo, o STF decidiu da seguinte forma:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça

função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.3" (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau).

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise, motivo pelo qual não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2015.