



Câmara Municipal de Varginha

PARECER JURÍDICO N.º 010/2023

Ref.:

De:

Assessoria Jurídica

Yuri Pinheiro

Para:

Assessoria Jurídica

Juliano Comunian

Data:

14/04/2023

Ementa: Projeto de Lei n.º 108/2021 – “*Institui o Estatuto da Pessoa com Câncer e dá outras providências*”.

Subementa: Deferimento.

original

DA INTRODUÇÃO

Versa o presente acerca do Projeto de Lei n.º 108/2021, de autoria do nobre Vereador Fernando Guedes Oliveira, cuja ementa assim “*Institui o Estatuto da Pessoa com Câncer e dá outras providências*”, o qual foi remetido a esta Assessoria Jurídica por determinação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final.

O Projeto de Lei em referência pretende ***instituir o Estatuto da Pessoa com Câncer, no Município de Varginha, destinado a assegurar e promover em condições de igualdade, o acesso ao tratamento adequado e o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com câncer, com vistas a garantir o respeito à dignidade, à cidadania e à sua inclusão social – a teor***

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

do artigo 1, sendo que o § único determina que esta Lei estabelece princípios e objetivos essenciais a proteção dos direitos da pessoa com câncer e efetivação de políticas públicas de prevenção e combate ao câncer.

O artigo 6º da presente Proposição institui que nenhuma pessoa cm câncer sofrerá discriminação, negligência ou violência, em consonância com o artigo 5º da Constituição Federal. O artigo 7º dispõe que é dever do Estado desenvolver políticas públicas de saúde específicas direcionadas a pessoa com câncer. Por fim, o artigo 11

Neste ínterim, o Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Varginha Juliano Comunian, em 12 de Abril de 2023, requereu a este Advogado a prolação de parecer jurídico, a fim de expor opinamento técnico-jurídico sobre a temática, à luz da legislação de regência.

Neste passo, verifica-se que, em não havendo óbice jurídico ao prosseguimento do trâmite, haja vista a conformidade do procedimento com as exigências legais, deve-se concluir pela regularidade do feito, dando prosseguimento aos Autos.

Brevíssimo o relatório, opina-se, sob o crivo estritamente técnico-jurídico.

DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA

É obrigação institucional e dever legal da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha, M.G., observar, em todo o projeto de lei e em qualquer outro projeto e/ou proposição, submetida ao processo legislativo desta Casa, eventuais vícios de iniciativa legislativa.

O saudoso mestre de Direito Constitucional, o prof. José Afonso da Silva, entende como poder de iniciativa no processo legislativo, *“in verbis”*:

“o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento”¹.

No atual Estado Democrático de Direito, o poder de iniciativa compete a vários titulares, dependendo da matéria a ser veiculada no pretense projeto legislativo. Na maioria dos casos, os Poderes Executivo e Legislativo são os maiores detentores do poder genérico de iniciativa; todavia, há hipóteses de iniciativa vinculada ao Poder Judiciário e outros órgãos.

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910

¹ SILVA, J. A. “Processo constitucional de formação das leis”. 2ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. Pg. 136.



Câmara Municipal de Varginha

A iniciativa parlamentar no âmbito do Município de Varginha é regulada através de sua Lei Orgânica, “*in verbis*”:

SUBSEÇÃO III / DAS LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS

Art. 50. A iniciativa das Leis Complementares e Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 51. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

II - matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;

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

IV - criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública.

Também o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha dispõe sobre a competência legislativa privativa do Poder Executivo, “*in verbis*”:

Art. 127. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Art. 126. A iniciativa de Leis complementares e ordinárias compete:

I - ao Vereador;

II - à Comissão da Câmara;

III - ao Prefeito;

IV - aos Cidadãos.

§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou diretorias municipais e órgãos da administração pública;

III - regime jurídico de cargos e aposentadoria dos servidores.

§ 2º Aos Projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito, não serão permitidas emendas que alterem a despesa prevista.

Inferre-se da inteligência dos dispositivos acima mencionados, em destaque, que o presente Projeto de Lei está em perfeita consonância com os art. 50 e 51 da Lei Orgânica Municipal, que prevê a iniciativa legislativa no âmbito municipal.

Opina, de antemão, esta Assessoria que não há óbices de caráter jurídico, quanto à competência de iniciativa legislativa.

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910

DA SAÚDE COMO INTERESSE MUNICIPAL / LOCAL



Câmara Municipal de Varginha

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente da promulgação da Constituição Republicana de 1988, buscou o Legislador Constituinte Originário constituir relações harmônicas, tanto entre os Poderes do Estado (artigo 2º), quanto entre os Entes Federados.

Dentre os métodos encontrados pelo Legislador Constitucional para conservar a integridade nacional, destaca-se a repartição constitucional de competências, prevista, mormente, nos artigos 21 ao 24 da “*Lex Major*”.

Em virtude de, no Estado Federado, haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território, assevera o celebrado autor Gilmar Ferreira Mendes, na obra Curso de Direito Constitucional, p. 736-737, que “*a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria*”.

Verifica-se que a competência dos Municípios, neste contexto de repartição de competências entre os Entes Federados, com imposição de obrigações aos particulares, pode ser extraída da previsão contida nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, por força dos quais o Legislador Municipal pode regular temas de interesse local, e ainda suplementar a legislação federal no que couber (competência suplementar).

Dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei devem adequar-se ao disposto do art. 30 da “*Lex Major*”, que confere ao Município a prerrogativa para dispor sobre assuntos de interesse local, no art. 30, I, CF:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)”*

Polissêmico e flexível que é, este conceito constitucional de “*interesse local*” merece retoques. Celso Ribeiro Bastos por sua vez, assim define interesse local:

Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.

Noutro giro, Alexandre de Moraes esclarece o referido conceito da seguinte forma:

“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.911



Câmara Municipal de Varginha

secundariamente com o interesse estadual e nacional.”

Assim, o Município tem a prerrogativa constitucional de legislar num ou noutro sentido, desde que atenda e cumpra o fim colimado pela Carta da República, qual seja, o interesse local.

“*In casu*”, é importante tecer-se que o objeto meritório deste Projeto de Lei é precipuamente afeto e relacionado ao interesse local, por tratar-se da instituição do Estatuto da Pessoa com Câncer.

Não obstante, vale rememorar que o Projeto de Lei em referência pretende ***instituir o Estatuto da Pessoa com Câncer, no Município de Varginha, destinado a assegurar e promover em condições de igualdade, o acesso ao tratamento adequado e o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com câncer, com vistas a garantir o respeito à dignidade, à cidadania e à sua inclusão social – a teor do artigo 1º***, sendo que o § único determina que esta Lei estabelece princípios e objetivos essenciais a proteção dos direitos da pessoa com câncer e efetivação de políticas públicas de prevenção e combate ao câncer.

Assim preceitua a Lei Orgânica Municipal a respeito das medidas voltadas a saúde, “*in verbis*”:

Art. 11. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, visando: (...)

II - prestar serviços de atendimento à saúde da população;

Art. 16. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL, inclusive suplementando a legislação Federal e a Estadual, notadamente no que diz respeito:

a) à SAÚDE, à assistência pública e (...)

CAPÍTULO II / DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS ***SEÇÃO I / DA POLÍTICA DE SAÚDE***

Art. 165. A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas, que visem à eliminação do risco de doenças e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

*Art. 166. Para atingir os objetivos estabelecidos no artigo anterior, o **Município promoverá por todos os meios ao seu alcance:(...)***

III - acesso às informações de interesse da saúde individual e coletiva, bem como sobre as atividades desenvolvidas pelo sistema;

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

Nos termos da Proposição sob comento, a instituição do Estatuto da Pessoa com Câncer no Município de Varginha encontra respaldo legal e normativo na própria Lei Orgânica Municipal, a qual impõe o dever de prestar assistência a saúde aos cidadãos por meio de políticas públicas de saúde, bem como e especialmente promover campanhas de conscientização divulgando informações de caráter essencial, conforme preceitua o artigo 166, III da LOM.

DA AUSÊNCIA DE DESPESAS

Dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei que tiverem repercussões e reflexos financeiro-orçamentários deverão, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, delimitar a fonte dos recursos, e se tal impacto orçamentária não causará reflexos indesejados ao Erário Municipal.

Assim, nas lavras da redação deste Projeto de Lei, ficou claro que o Município de Varginha não terá acréscimo de despesas e custos orçamentários para executar a Lei.

Segundo se depreende do cotejo os autos, os mandamentos normativos exarados do Projeto de Lei em nada acrescerão despesas aos Cofres Públicos.

“*In casu*”, o presente Projeto cuida de estabelecer normas programáticas, não instituindo diretamente obrigações e/ou encargos ao Poder Público Municipal – mas sim que instituem um norte de atuação para o Poder Público, vedando diretamente atuação em sentido oposto. Normas programáticas, no entendimento da mais balizada doutrina, entende que são aquelas que, “*in verbis*”:

“ (...) estabelecem programas e diretrizes que o legislador deve seguir e implementar. Logo, elas são como um caminho a ser seguido para que a vontade do Constituinte [Legislador] seja obedecida.

A propósito, é por conta destes programas estatuídos na Constituição que podemos classificá-la como dirigente. Pode-se dizer que elas estabelecem como deve ser a atuação estatal para que determinado resultado seja alcançado, ou seja, são metas a serem cumpridas.

Por fim, essa Assessoria Jurídica nada tem a opor-se a este Projeto de Lei, visto que, em sua redação, não haverá reflexos financeiros e orçamentários para o Erário Municipal; assim as exigências taxativas da LRF não se mostram aplicáveis ao presente.


Yuri Pinheiro
 Advogado
 OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

DA NATUREZA NÃO-VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO

Cumprе esclarecer que a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não tem caráter substitutivo do Parecer emitido pelas Comissões especializadas, levando-se em consideração que estas são constituídas pelos próprios membros da Câmara, representantes eleitos do Povo, nos termos do artigo 28 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha/MG.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, ou seja, é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, porquanto a vontade do Parlamento, que analisa também questões sociais e políticas, reflete sobremaneira a vontade do povo.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, “*in verbis*”:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (grifos nossos in Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra “*Direito Administrativo Brasileiro*”, Editora Malheiros, ensina que:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.”

Portanto, o presente Parecer tem apenas por objetivo subsidiar a atuação das Comissões e o voto dos Edis, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação.

DA ANÁLISE MERITÓRIA

Cumprе-nos advertir que a análise meritória deste Projeto não compete a Assessoria Jurídica, que limita sua análise a aspectos técnicos e jurídicos, o que implica dizer que a discricionariedade (mérito administrativo) na aprovação ou não

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

do presente Projeto caberá privativamente aos nobres Vereadores, através de juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Em esclarecedoras palavras, a análise meritória, pela conveniência e oportunidade na aprovação do referido Projeto de Lei/Decreto, escapa aos encargos da Assessoria Jurídica, ficando à cargo único, privativo e exclusivo da Edilidade desta Casa, que julgará politicamente pela aprovação do referido Projeto.

Assim, a Assessoria Jurídica reserva-se, licitamente, ao direito de não opinar sobre se a presente Proposição encontra ressonância no Interesse Público da coletividade, bem como se a presente comunga das necessidades políticas e sociais da população – isso compete aos Vereadores, representantes legítimos do Povo, eleitos democraticamente pelo voto direto, universal e secreto dos eleitores varginhenses.

Reitera-se, como de praxe, que o trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando no mérito político que é insito aos nobres Representantes do Povo.

Assim, compete à Assessoria Jurídica opinar ora pela regularidade jurídica, quando for o caso, ora contrariamente ao feito, quando observar-se violações à legislação de regência, subsidiando uma mais clarividente decisão política da Edilidade.

DA CONCLUSÃO

“*Ex positis*”, opina, “*s.m.j.*”, esta douta Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha pelo **REGULAR PROCESSAMENTO DO PROJETO DE LEI N.º 108/2021**, em parecer exarado que ora submete-se à distinta apreciação da insigne Edilidade deste Município, inclusive com respaldo normativo na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Federal.

Varginha, M.G., 17 de Abril de 2.023.

YURI PINHEIRO

Advogado

OAB/MG n.º 127.910

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910