



## PARECER PRÉVIO Nº 53/24

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que estabelece a distribuição gratuita de protetor solar pelas unidades de saúde do Município de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0693631), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

Nos termos do art. 196 da Constituição Federal e do art. 157 da Lei Orgânica do município de Porto Alegre, a saúde é direito de todos e dever do Poder Público, cabendo aos entes federativos proverem as condições indispensáveis à sua promoção, universalização, promoção e recuperação.

Nesse ponto, versando a proposição sobre o direito à saúde, a competência legislativa é concorrente a todos os entes federados, sendo possível ao município legislar sobre o assunto no que concerne ao interesse local (arts. 23, II, 24, XII e 30, I, II e VII, todos da CF e arts. 9º, II, 147, 158, III e 160 da LOM), observadas as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º da CF) e as do Estado no exercício da sua competência suplementar (art. 24, § 2º, da CF).

Presente, portanto, o interesse local na proposição ora analisada, haja vista a predominância do interesse do município em relação ao do Estado e ao da União, sobretudo por consistir em política pública afeta à cidade de Porto Alegre.

Sobre a expressão, Hely Lopes Meirelles aduz:

"(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância" (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 136).

Portanto, reconhece-se ao ente municipal a competência legislativa, de modo que inexistente na proposição vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

No que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, faz-se mister analisar se a proposição parlamentar envolve matéria cuja iniciativa se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Vale registrar, nesse sentido, que embora políticas públicas como a presente possam gerar despesas ao Poder Executivo, tal fato não constitui, por si só, vedação à deflagração do processo legislativo por parlamentar, desde que o projeto de lei instituidor não trate da estrutura da Administração, da atribuição dos seus órgãos, nem do regime jurídico dos seus servidores, conforme entendimento proferido no Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito.

"Tese: 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).

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas municipais e cercanias. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal**, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. **Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estrutura da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.** Nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator para o acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; ADI 2.0172, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 15.8.2008."

Nesse ponto, o entendimento jurisprudencial tem se firmado no sentido da possibilidade de o Poder Legislativo deflagrar o processo legislativo instituindo diretrizes genéricas e abstratas sobre políticas públicas, sem, no entanto, estipular atos administrativos concretos a cargo do Poder Executivo, sob pena de interferir na gestão administrativa do município. Vejamos:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências". **Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos**, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente."(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297483-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 12/08/2021)

Dessa forma, não há reserva de iniciativa quanto ao estabelecimento de diretrizes gerais concernentes a políticas públicas inseridas no âmbito do município, como a presente, que busca concretizar o direito social à saúde (art. 6º, *caput*, da CF) por meio da distribuição gratuita de protetor solar pelas unidades de saúde municipais, universalizando o seu acesso, sem interferir nos atos administrativos (executivos) que concretizarão a referida norma.

Nesse viés, entende-se que é possível ao Poder Legislativo estabelecer ao Poder Executivo **o que se deve fazer** (política pública), sem, no entanto, intervir na discricionariedade de **como fazer** (reserva de administração), sob pena de extrapolar os limites constitucionais da harmonia e separação dos poderes.

Verifica-se no caso sob análise, ainda, que a proposição não envolve a criação e o aumento da remuneração de cargos, funções e empregos públicos, nem mesmo o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores ou a criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública (art. 61, § 1º, c/c art. 29 da CF e art. 94, VII, "a", "b" e "c", da LOM), o que valida a proposição legislativa.

Especificamente sobre a matéria analisada, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina já reconheceu a constitucionalidade da iniciativa parlamentar de lei que previa o fornecimento gratuito de protetor solar a pessoas de baixa renda com câncer de pele. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO IMPUGNADO. LEI ESTADUAL N. 14.871/2009. CAUSA MADURA PARA JULGAMENTO. ARTIGO 12, PARTE FINAL, DA LEI ESTADUAL N. 12.069/2001. MÉRITO. ANÁLISE. VIABILIDADE. 1 **LEGISLAÇÃO IMPUGNADA. VÍCIO DE INICIATIVA. CONTEÚDO DE DITA NORMA. PORTADORES DE CÂNCER DE PELE DE BAIXA RENDA. PROTETORES SOLARES. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. DESPESAS PÚBLICAS. AUMENTO. EXISTÊNCIA. PECULIARIDADES. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES. SERVIDORES. REGIME JURÍDICO. DISPOSIÇÃO SOBRE TAIS MATÉRIAS. AUSÊNCIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL. VÍCIO DE ORIGEM. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGOS 32, 50, § 2º, VI, 71, IV, "A", TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA. AFASTAMENTO. "Recurso extraordinário com agravado. 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" (Supremo Tribunal Federal, ARE n. 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29 de setembro de 2016). 2 **NORMA IMPUGNADA. DESPESAS PÚBLICAS. AUMENTO. PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INEXISTÊNCIA. ARTIGO 123, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI VÁLIDA. EFICÁCIA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO SEGUINTE. JURISPRUDÊNCIA. CORTE SUPREMA. PEDIDO IMPROCEDENTE.** Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI n. 3599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 21 de maio de 2007). (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 9115662-88.2015.8.24.0000, da Capital, rel. Jorge Schaefer Martins, Órgão Especial, j. 20-09-2017, grifei).**

Logo, não há óbice formal subjetivo à tramitação da proposição legislativa.

Outrossim, versando a proposição sobre Programa que cria despesa obrigatória, incide a previsão do art. 113 do ADCT, o qual exige a apresentação da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sendo que, no caso, faz-se necessária a adequação do projeto, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Por fim, quanto à matéria de fundo, verifica-se que a proposição se encontra alinhada ao fundamento republicano da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à universalização da tutela ao direito social à saúde, sobretudo no que tange à proteção das pessoas contra os raios solares e as suas consequências danosas.

Ressalta-se, no entanto, para avaliação do Parlamento, possível violação à razoabilidade e à proporcionalidade da política pública em comento, uma vez que, ao estabelecer diretrizes gerais sobre a distribuição gratuita de protetor solar pelas unidades de saúde do município de Porto Alegre, a proposição não sinaliza, ainda que genericamente, quem poderá se beneficiar do fornecimento, a exemplo de pessoas de baixa renda, com exposição laboral ao sol ou com enfermidades relacionadas (albinismo, câncer de pele, entre outras), situação que pode atribuir ônus desproporcional ao poder público, em que pese a legislação deva ser regulamentada.

#### IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, não verifico óbice de natureza jurídica que impeça a tramitação da proposição em análise, ressalvados os apontamentos realizados.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 07/02/2024, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0694190** e o código CRC **7BA7972D**.

---