



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

INTERESSADOS: CÂMARA DO MUNICÍPIO DE COLATINA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N. 166/2022

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. I. Projeto de Lei. II. Iniciativa Parlamentar. III. Criação de obrigação ao Poder Executivo. IV. Vício de iniciativa e de direito financeiro. V. Inconstitucionalidade. VI. Pelo veto total.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei n. 166/2022, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a obrigatoriedade e permanência de fisioterapeutas nas maternidades, nos centros obstétricos, nos programas de assistência obstétrica e congêneres”.

A redação do projeto de lei encontra-se às fls. 03.

Este é o relatório. Passo a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II. a – Da natureza jurídica dos pareceres jurídicos

Ao tratar dos pareceres jurídicos, Hely Lopes Meirelles dispõe que eles têm “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



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva”.¹

A Lei Complementar municipal n. 128/2022, nos incisos I, II e V, do seu artigo 28, estipula ser competência desta Procuradoria-geral a representação e defesa, em juízo ou fora dele, dos direitos e interesses do Município, exercendo privativamente a sua consultoria e assessoramento jurídico, o controle da legalidade e constitucionalidade dos atos e ações da Administração Municipal, bem como, assim, a assessoria jurídica judicial e extrajudicial aos órgãos municipais.

Por outro lado, o artigo 28, do Decreto-lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Fixa-se, dessa forma, o caráter meramente opinativo deste parecer jurídico, inclusive não estando a autoridade administrativa vinculada a sua conclusão, podendo, desde que motivadamente, decidir de forma diversa.

De fato, esta Procuradoria-geral, no exercício de sua função consultiva, não detém competência para decidir as questões submetidas a análise, concluindo-se, por conseguinte, que a prática do ato, o juízo de valor acerca de sua realização ou não, o juízo de conveniência e oportunidade, enfim, o mérito administrativo, compete à autoridade administrativa, sujeito a quem a lei atribui competência para exercê-lo.

Estabelecida a natureza jurídica do parecer jurídico, passemos à análise do caso em concreto.

II. b – Da inconstitucionalidade formal do projeto de lei n. 166/2022

O controle de constitucionalidade das leis e dos demais atos normativos encontra fundamento no princípio da supremacia da constituição, do qual resulta a ideia de escalonamento de todo o ordenamento jurídico vigente, devendo as normas de grau hierarquicamente inferior buscar fundamento de existência, validade e eficácia nas normas hierarquicamente superiores, encontrando-se no topo desse ordenamento jurídico a própria Constituição Federal.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 43a ed., p. 224. Avenida Ângelo Giuberti, 343, Bairro Esplanada – Colatina – ES – CEP. 29.702-060 - Telefone (27) 3177-7014



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



Conforme ensina Gilmar Ferreira Mendes, no ordenamento jurídico brasileiro “costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade formal e material, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado”.²

Pedro Lenza esclarece que, “como o próprio nome diz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente”.³

Flávio Martins, por sua vez, vem falar sobre inconstitucionalidade formal orgânica, que, segundo ele, “trata-se do vício de inconstitucionalidade decorrente da incompetência para elaboração da lei ou ato normativo”.⁴

A Constituição Federal, como documento criador e organizador do Estado, distribuiu competências entre os entes federativos, bem como, também, estabeleceu o exercício de funções típicas e atípicas entre os seus Poderes (art. 2º).⁵

No caso concreto, vislumbramos haver vícios de inconstitucionalidade formal orgânica no projeto de lei n. 166/2022, em virtude da iniciativa parlamentar.

Ao dispor sobre a obrigatoriedade e permanência de fisioterapeutas nas maternidades, nos centros obstétricos, nos programas de assistência obstétrica e congêneres, o projeto de lei n. 166/2022 tratou diretamente sobre a organização da Administração Pública e sobre servidores públicos, matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal, isso segundo o que dispõem as alíneas “b” e “c”, do inciso II, do artigo 77, da Lei Orgânica deste Município.

Assim, tendo sido parlamentar a iniciativa do projeto de lei n. 166/2022, em nossa opinião, tal projeto padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, isso porque não cabe ao Poder Legislativo a iniciativa de leis que disponham sobre organização da

2 MENDES, Gilmar Ferreira, Curso de Direito Constitucional, editora Saraiva, 12 edição, p. 1124.

3 LENZA, Pedro, Direito Constitucional Esquemático, Editora Saraiva, 25ª ed., p. 255.

4 MARTINS, Flávio, Curso de Direito Constitucional, Editora Saraiva, 3ª ed., p. 486.

5 “As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito” - STF, ADI 6742, Julgamento: 17/08/2021, publicação: 24/08/2021.

Avenida Ângelo Giuberti, 343, Bairro Esplanada – Colatina – ES – CEP. 29.702-060 - Telefone (27) 3177-7014



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



Administração Pública, nem de servidores públicos.

Por outro lado, verifica-se, também, que o processo legislativo não observou uma série de previsões constitucionais e legais de natureza financeira.

O artigo 167, da Constituição Federal, prevê ser vetado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (correspondente ao artigo 152, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo e ao artigo 128, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Colatina).

Aditante, o § 1º, do mesmo artigo 167, da Constituição Federal estabelece que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (correspondente ao § 1º, do artigo 152, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo e ao § 1º, do artigo 128, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Colatina).

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve da seguinte forma:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

Compulsando os autos do processo legislativo (anexo a este Parecer Jurídico), verifica-se que não foram observadas nenhuma das providências constitucionais e legais supratranscritas, não constando, por exemplo, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, ou seja, o custo decorrente da implantação da política pública.

Do mesmo modo, por se tratar de projeto de lei não temporária, presume-se que a Avenida Ângelo Giuberti, 343, Bairro Esplanada – Colatina – ES – CEP. 29.702-060 - Telefone (27) 3177-7014



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



sua execução ultrapassará o exercício financeiro, motivo pelo qual as despesas dela decorrente deveriam estar prevista na lei do plano plurianual, providência esta que também não foi observada.

Inegável, pois, estar-se diante de proposição legislativa que pretende criar obrigações ao Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesas sem, entretanto, indicar, sequer, a sua fonte de custeio.

Fato é que, “quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade”.⁶

Desse modo, diante de todo o exposto, entendemos haver vícios de inconstitucionalidade formal orgânica no projeto de lei n. 166/2022, motivo pelo qual, em nossa opinião, ele deve ser totalmente vetado.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendemos que o projeto de lei n. 166/2022 é inconstitucional, motivo pelo qual opinamos pelo seu veto total.

Este é o nosso Parecer, *sub censura*.

Colatina, 03 de novembro de 2022.


Maxmiller Pereira Alves
Procurador Municipal
OAB/SP n. 338.708
OAB/ES n. 33.434

⁶ TJSP, ADI n. 2115209-90.2017.8.26.0000, DJe 09/11/2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA/ES.
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO.
Av. Ângelo Giuberti, 343, bairro Esplanada, Colatina/ES. (27) 3721-4871.



RATIFICAÇÃO

Processo Administrativo nº 025584/2022.

Origem: Câmara Municipal de Colatina.

Assunto: Projeto de Lei n.º 166/2022 – Atividade laboral de fisioterapeutas.

Tratam os autos de pedido de análise jurídica acerca de Projeto de Lei n.º 166/2022, que dispõe sobre a obrigatoriedade e permanência de fisioterapeutas nas maternidades, nos centros obstétricos, nos programas de assistência obstétrica e congêneres.

Da análise dos autos, o Ilustre Procurador Municipal, Dr. Maxmiller Pereira Alves, às fls. 08/12, emitiu Parecer Jurídico onde entende que “o projeto de lei n.º 166/2022 é ***inconstitucional***, motivo pelo qual opino pelo seu veto total.”

Isto posto, sem mais a acrescentar, entendo por **RATIFICAR**, em todos os termos, o Parecer de fls. 08/12, promovo a remessa dos autos do processo administrativo supracitado ao Gabinete do Chefe do Poder Executivo para conhecimento e Decisão final.

Colatina/ES, 03 de Novembro de 2022.


Genício Caliarí Filho
Procurador-Geral Municipal
OAB/ES 32.368



DECISÃO

PROCESSO – 025584/2022.

Origem – Câmara Municipal de colatina.

Assunto – Projeto de Lei.

Trata-se de Projeto de Lei nº 113/2022, apresentado pelo Nobre Vereador Marcelo Carvalho Pretti, que dispõe sobre a obrigatoriedade e permanência de fisioterapeutas nas maternidades, nos centros obstétricos, nos programas de assistência obstétrica e congêneres e dá outras providências.

Compulsando os autos, verifica-se às fls. 08/12 parecer jurídico do Ilustre Procurador Municipal, Dr. Maxmiller Pereira Alves, opinando pelo veto total do presente projeto de lei, por haver inconstitucionalidade formal orgânica no projeto de lei nº 166/2022 em virtude de iniciativa parlamentar, além de não ter observado uma série de previsões constitucionais e legais de natureza financeira, a citar, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, ou seja, o custo decorrente da implantação da política pública.

EXPLICA, ainda, estar-se diante de proposição legislativa que pretende criar obrigações ao Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesas sem, entretanto, indicar, sequer, a sua fonte de custeio e que quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade.

À fl. 42 consta manifestação do Exmo Procurador-Geral Municipal, Dr. Genício Caliari Filho, ratificando em todos os termos o Parecer supracitado.

Ante o exposto e mais o que consta nos autos, **ACOLHO** o parecer jurídico e **DECIDO** pelo veto total ao Projeto de Lei apresentado.

Ao Expediente do Gabinete para envio da Mensagem de Veto à Câmara Municipal de Colatina.

Colatina/ES, 17 de novembro de 2022.


JOÃO GUERINO BALESTRASSI
Prefeito