



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 064 /2018

Assunto: Projeto de Lei nº 31/2018 – Aatoria Vereadora Monica Morandi - Dispõe sobre a garantia da realização do exame do estudo cromossômico, denominado teste de cariótipo, em todos os recém nascidos com hipótese diagnóstica da síndrome de Down, nos hospitais e maternidades públicas do Município de Valinhos.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe solicitado pela Comissão de Justiça e Redação através de sua Presidente.

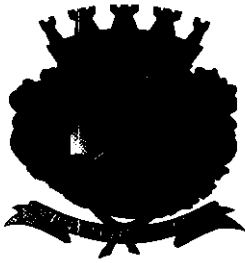
Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Preliminarmente, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Nota-se que o Regimento Interno da Câmara elevou a comissão ao papel de avaliador obrigatório de todos os projetos em trâmite. Para tanto, distinguiu dois aspectos fundamentais a serem analisados, primordialmente o aspecto constitucional, legal ou jurídico e em segundo lugar o aspecto gramatical e lógico.

Após as considerações iniciais, quanto ao mérito verificamos o que segue.

O art. 61, §1º, “e” da Constituição Federal, o qual remete ao artigo 84, VI, “a” da própria carta, determina ser privativa do chefe do Poder executivo a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa de Lei que modifique o funcionamento da Administração Pública e de seus órgãos.

“Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

...

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.”

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

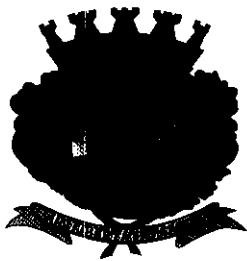
VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Ainda, ao nomear expressamente órgão da administração e estabelecer obrigações o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

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

[...]

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

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

“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.”

É nesse sentido o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição. Somente será possível a criação de obrigação no âmbito da competência de cada um dos poderes. Neste sentido esse dispositivo afigura-se inconstitucional.

“Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

...

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

É justamente esse o tema do Projeto de Lei em comento, que impõe atribuições a Prefeitura, responsável pela prestação de serviço de Saúde.

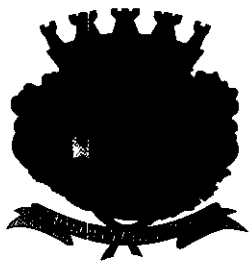
Nessa esteira, afigura-se incompatível com o ordenamento constitucional, qualquer ato legislativo que tenha por escopo determinar que o Poder Executivo execute políticas públicas ou tarefas que, para serem realizadas, envolvam gastos públicos e orçamento. Além disso, as políticas públicas a serem implantadas no município são exclusivas do Poder Executivo, a quem cabe administrar a cidade conforme o plano de governo pré-estabelecido pelo Prefeito.

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo declarou a inconstitucionalidade de uma lei semelhante do Município de Ubatuba, vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063123-55.2012.8.26.0000 -d e São Paulo voto nº 27.485 - DSR/H - ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0063123- 55.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA. ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do (a) Relator (a), que integra este acórdão. O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), LUIZ PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, CASTILHO BARBOSA, ANTÔNIO LUIZ PIRES NETO, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUÍS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUÍS GANZERLA, ITAMAR GAINO, RIBEIRO DA SILVA, FERRAZ DE ARRUDA e MARIA CRISTINA ZUCCHI. São Paulo, 12 de setembro de 2012. DE SANTI RIBEIRO RELATOR 1 PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO VOTO n° 27.485 (rei. DSR - Órgão Especial) Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0063123.2012.8.26.0000 Autor: Prefeito do Município de Ubatuba Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ubatuba **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ubatuba - Lei Municipal n° 3.480, de 14 de fevereiro de 2012 (que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do Teste do Reflexo Vermelho (teste do olhinho) por maternidades e estabelecimentos hospitalares no Município de Ubatuba") - Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade - Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigos 5a e 144, da CE) - Violação ao artigo 25 da CE - Ação julgada procedente. 1. Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito Municipal da Estância Balneária de Ubatuba, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 3.480, de 14 de fevereiro de 2012, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do Teste do Reflexo Vermelho (Teste do Olhinho) por maternidades e estabelecimentos hospitalares no Município de Ubatuba" (fls. 2/9). O autor sustenta, em síntese, que o projeto de lei que deu origem ao referido diploma legal é de iniciativa parlamentar, porém, cuida de tema de competência exclusiva do Poder Executivo. Muito embora referido projeto tenha sido vetado em sua integralidade, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0063123-55.2012.8.26.0000 - de São Paulo voto n° 27.485-DSR/H 2 PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

SÃO PAULO Câmara Municipal promulgou a lei em comento. No seu entender, não poderia o Poder Legislativo promulgar lei que regula e dirige de forma concreta a atividade administrativa privativa do Poder Executivo. Houve, assim, desobediência ao princípio da separação dos poderes. Argumenta que a lei viola frontalmente o disposto nos artigos 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pede, assim, a procedência da ação. A liminar foi deferida (fls. 17/18). O Presidente da Câmara Municipal se manifestou a fls. 28/33. Juntou documento (fls. 34). A Procuradoria Geral do Estado declinou da defesa da norma impugnada, observando que o tema é de interesse exclusivamente local (fls. 36/38). A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 40/43). E o relatório. 2. A presente ação objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.480, de 14 de fevereiro de 2012 (que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do Teste do Reflexo Vermelho (Teste do Olhinho) por maternidade e estabelecimentos hospitalares no Município de Ubatuba" - fls. 15), de iniciativa do Vereador Ricardo Cortes - DEM. Durante o processo legislativo, o Prefeito Municipal vetou o projeto, por entendê-lo inconstitucional (fls. 13), sendo este rejeitado pelos Vereadores e promulgada a lei pelo Presidente da Câmara Municipal (fls. 14, 15). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063123-55.2012.8.26.0000 - de São Paulo voto nº 27.485 - DSR/H 3 PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO A Lei aqui impugnada tem a seguinte redação: "Art. 1º . As Maternidades e os estabelecimentos hospitalares do Município de Ubatuba ficam obrigadas a realizar, gratuitamente, exame de diagnóstico precoce da catarata e glaucoma congênitos, infecções, traumas de parto e cegueira em todas as crianças nascidas em suas dependências, através da técnica conhecida como Reflexo Vermelho. Art. 2º. A família deverá receber um resultado, por escrito, sobre a realização do exame que apontará o teste do Reflexo Vermelho como presente, ausente ou duvidoso, devendo constar no Cartão de alta do recém nascido. Art. 3º . Os casos de

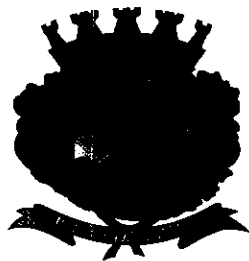


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Teste de Reflexo Vermelho ausente e duvidoso deverão ser referidos, com a maior brevidade possível à unidade oftalmológica para confirmação do resultado e tratamento apropriado, quando necessário, não devendo o atendimento ultrapassar os trinta primeiros dias de vida do recém nascido.

Art. 4o . Ficará a Cargo da Secretaria de Saúde zelar pelo cumprimento das disposições desta Lei. Art. 5o . Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação." A ação é procedente. É que a lei em comento violou o princípio da separação de poderes, em virtude da invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, bem como porque disciplinou atribuições e funções dos órgãos da Administração Pública, a evidenciar sua incompatibilidade com dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo. Evidente que as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros e municípios. E, na hipótese em apreço, ao criar obrigações que devam ser executadas pelos hospitais municipais, órgãos da Secretaria Municipal de Saúde, a lei em comento violou o art. 47, II, XIV e XIX, alínea 'a', porque estabeleceu regras que dizem respeito à direção, organização e ao funcionamento da administração municipal, matérias Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063123-55.2012.8.26.0000 - de São Paulo voto nº 27.485 - DSR/H 4 PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO essas que são da alçada reservada da Administração, assim como ofendeu o art. 24, § 2o , item 2, uma vez que cuida de tema cuja iniciativa para legislar é exclusiva do Poder Executivo. De se destacar que o Legislativo não pode subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de estabelecer novas atribuições aos órgãos públicos. Fazendo-o, ofendeu o princípio da separação dos poderes (art. 5o , da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada ao Executivo (art. 24, § 2o , c.c. art. 47, XIX, da mesma Carta). Tem-se, então, que a ingerência da Câmara Municipal em matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo inquina de inconstitucional a lei, por manifesta violação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ao princípio da separação dos poderes. Neste mesmo sentido, os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal: "É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: CF, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI" (ADIn nº 2.719-1-ES, rei. Min. Carlos Velloso). 20.3.2003). "De qualquer maneira, não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las? Ação Direta de Inconstitucionalidade nº0063123-55.2012.8.26.0000-de São Paulo voto nº 27.485 - DSR/H 5 PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIn nº 2.372, rei. Min. Sydney Sanches, j. 21.8.2002). "E indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADIn nº 3.254-ES, rei. Min. Ellen Gracie, j. 16.11.2005). Este C. Órgão Especial também já se pronunciou neste mesmo sentido, em caso semelhante: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n. 6977/09 - Município de Presidente Prudente - Disposição sobre a limpeza de terrenos baldios públicos e privados no município, imposição de penalidades e outras providências - Iniciativa legislativa de vereador - Invasão de atribuição do chefe do executivo - Previsão de despesa, com a contratação e administração do serviço público, sem a correspondente provisão e indicação dos recursos - Vício de iniciativa - Violação aos princípios de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

harmonia e separação dos poderes e aos artigos 5o , 37 e 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual - Ação procedente. (Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade n. 994.09.228591-1 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Renato Nalini - 27.01.10- V.U. - Voto n. 15628). Como bem anotou a Procuradoria Geral de Justiça, "somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de leis que criem - como é o caso - obrigações e deveres para órgãos municipais (art. 47, inc. II da Constituição Estadual, de aplicação extensível aos municípios por força do art. 144 da mesma Carta). Como a lei foi concebida no Poder Legislativo, a iniciativa acabou invadindo a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando sua Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0063123-55.2012.8.26.0000 - de São Paulo voto n° 27.485 - DSR/H 6 PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO prerrogativa de analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar" (fls. 41). Por fim, vale ponderar que o diploma também violou o artigo 25 da Carta Bandeirante, uma vez que não apontou quais seriam as fontes de custeio para a execução da Lei. Diante da violação dos artigos 5o ; 24, § 2o , item 2; 25; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', todos da Constituição do Estado de São Paulo, impõe-se a procedência desta ação. 3. Posto isso, julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 3.480, de 14 de fevereiro de 2012, do Município de Ubatuba, com efeitos ex tunc, erga omnes e vinculantes, a teor do disposto no parágrafo único do artigo 28, da Lei n° 9.868/1999. CARLOS AUGUSTO DE SANTI RIBEIRO RELATOR

Por fim, caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.

[...]

Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.

[...]

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termo regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 13 de março de 2018.


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506