

A autoria da presente proposição é do nobre Vereador José Geraldo Reis Viana.

Trata-se de PL que “Dispõe sobre a instituição da Semana Municipal do diagnóstico e prevenção da catarata e glaucoma” no Município de Sorocaba e dá outras providências”.

Fica instituída a “Semana Municipal do diagnóstico e prevenção da catarata e glaucoma” a ser realizada no município de Sorocaba na semana do dia 07 de maio de cada ano, mês que é comemorado o Dia Nacional do Oftalmologista (Art. 1º); esta semana terá por finalidade a realização de exames preventivos e programas de conscientização da população de Sorocaba visando estimular toda a sociedade, promovendo e objetivando a prevenção de doenças que podem levar à cegueira (art. 2º); o programa destacará a importância do diagnóstico precoce da doença, seus sintomas, formas de tratamento e prevenção, bem como a forma de convivência com seus portadores proporcionando à população o conhecimento de que diversas doenças oculares podem ser evitadas através de uma maior conscientização e sobre a necessidade de visitar um médico oftalmologista, realizando consultas periodicamente (art. 2º, parágrafo único); fica autorizado o Poder Executivo a promover gestões referentes aos procedimentos para a realização e divulgação da semana, através de cartazes, seminários, palestras, mutirão de consultas (art. 3º); a comemoração será feita com destaque e amplamente divulgada, a qual deverá ser organizada pela Secretaria da Saúde (art. 4º); profissionais com conhecimento específico nas áreas relativas à questão deverão ser convidados a participar das definições e dos

procedimentos informativos, educativos e organizativos (art. 4º, parágrafo único); a semana será incluída no calendário oficial do município (art. 5º); cláusula de despesa (art. 6º); vigência da Lei (art. 7º).

Notadamente, em relação à saúde, assim dispõe a CF:

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece como diretriz das ações e serviços públicos de saúde, prioridade para as ações preventivas, dispondo:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (g.n.)

I – (...)

II- atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais.(g.n.)

A LOM, por seu turno, preceitua:

“Art. 4º Compete ao Município:

I – (...)

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

(...)

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:

a) à saúde, (...)

Art. 129. 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 outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

(...)

Art. 132. São atribuições do município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:

I – planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde;

(...)

IV – planejar, normatizar, gerir, executar, controlar e avaliar as ações de serviço de saúde do município, (...)

Art. 133- As ações e os serviços de saúde realizados no Município integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo o Sistema Único de Saúde no âmbito do Município, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

II - integralidade na prestação das ações de saúde;

III - direito do indivíduo de obter informações e esclarecimentos sobre assuntos pertinentes à promoção, proteção e recuperação de saúde e da coletividade;

Sobre as doenças objeto da presente proposição, apenas a título de informação, trazemos, sinteticamente, seus conceitos:

Catarata

Opacificação do cristalino, que é a "lente" intra-ocular, com conseqüente diminuição da visão. Aproximadamente 85% dos casos dessa doença ocorrem após os 50 anos. O tratamento para essa doença é cirúrgico.

Glaucoma

Doença caracterizada por aumento de pressão intra-ocular, com progressiva perda visual. Pode ocorrer em qualquer idade, com maior incidência em pessoas com histórico familiar de glaucoma, da raça negra e após os 40 anos de idade. Os danos causados pelo glaucoma são irreversíveis.

Prevenção: é necessária a identificação da doença o mais precocemente possível por meio de exames oftalmológicos. O tratamento é realizado com colírios, e em alguns casos há indicação de cirurgia.

Ocorre que toda proposição que imponha atribuições à SES, encontrará a violação constante no art. 38, IV, da LOM e, em face de tal ilegalidade, o

PL será, todavia, inconstitucional, por ferir o princípio da legalidade, presente no art. 37, da Constituição Federal.

Na LOM está assim disposto:

Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

IV – Criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

O prof^o Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição, Malheiros, p. 575), em suas valiosas lições, assim discorre:

"Cuida-se, em princípio, de típico ato de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura."

Destacamos ainda que o artigo 3º do presente trata-se de lei autorizativa e, nesse sentido, leis dessa natureza ou impositivas são inconstitucionais quando adentram a competência do Poder Executivo, tal regra visa a dar eficácia a um dos Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil, o da independência e harmonia entre os poderes (Art. 2º, da CF). Tal afirmação se verifica na ADIN nº 168.460-0/5.00 , proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Por isso considerando que a Lei Municipal impugnada, ao veicular uma autorização do Poder Legislativo ao Executivo, configurou verdadeiro ato administrativo, privativo do Prefeito, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da independência entre os poderes. Há evidente violação ao disposto no art. 5º, caput e § 1º da Constituição Estadual de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios, conforme dispõe os artigos 144 e 297, da mesma carta estadual."

AÇÃO

A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 155.336-0/0-00 trata da obrigatoriedade das maternidades, hospitais ou

estabelecimentos congêneres do Município a realizarem exame clínico para diagnóstico de retinopatia da prematuridade, catarata e glaucoma congênito em recém-nascidos e o PL cria a “Semana Municipal do diagnóstico e prevenção da catarata e glaucoma”. Analisando os artigos, nota-se que o projeto determina a realização de exames e, em seu art. 2º, parágrafo único, descreve um “Programa de Governo”. Ainda, em seu art. 4º, cria atribuições à Secretaria de Saúde, a qual deverá organizar o disposto no PL. Portanto, as mesmas razões da ADIN poderão embasar este projeto:

Requerente: Prefeito do Município de São José do Rio

Preto e Requerido: Presidente da Câmara Municipal.

Dispõe sobre a obrigatoriedade das maternidades, hospitais ou estabelecimentos congêneres do Município, realizarem exame clínico para diagnóstico de retinopatia da prematuridade, catarata e glaucoma congênito em recém-nascidos Norma de iniciativa parlamentar, matéria relativa à organização administrativa e execução de serviços públicos, sendo atribuição exclusiva do prefeito (Juízo de oportunidade e conveniência - Despesas não previstas Ofensa ao princípio da separação de poderes). Ação julgada procedente. (g.n.)

Releva notar, desde logo, que, como já afirmou o ilustre Desembargador Paulo Shintate, na ADIn nº 65.529-0, o princípio consagrado no art. 5º da Constituição Paulista, o qual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes, é de observância obrigatória pelos Municípios, consoante o disposto no art. 144 da mesma Carta, que determina que os Municípios, com autonomia política, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição \JTJ-SP, 253/397).

*Sendo assim, com a permissão de o Município elaborar sua própria lei orgânica, ele atinge o seu ponto mais alto de autonomia política, devendo submissão apenas aos dispositivos constitucionais (CF, art. 29, caput; Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 14ª ed., Malheiros, 2006, cap. II, item 6, pág. 86, in fine, STF, Pleno, ADI 2.112/RJ, rei. Mm. Sepúlveda Pertence, ementa III, 2, RTJ, 178/686). Com a promulgação da aludida Lei Municipal, não obstante o veto do Chefe do Executivo, houve invasão na esfera da competência privativa do Prefeito, não sendo respeitada a harmonia e independência dos poderes, na medida em que, projeto de lei que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública*

Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos

suplementares e especiais, é de iniciativa exclusiva do alcaide (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 14a ed., Malheiros, 2006, cap. XII, n° 3.5, págs. 732-3).

E ainda, "As atribuições do prefeito, como administrador chefe do Município, concentram-se basicamente nestas três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura" (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 14a ed., Malheiros, 2006, cap. XII, n° 3.10, págs. 748-9). Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica, em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo. Não discrepa o saudoso Desembargador Carlos Ortiz, ao decidir que: "A execução de obras e serviços públicos municipais está sujeita, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura, quanto às atividades externas que o Município realiza e põe à disposição da coletividade" (ADIn n° 20.973-0/SP, julgada em 30/ 11/94).

No mesmo sentir, há outros precedentes pretorianos. (g.n.)

Inegável, pois, que a execução de serviço público, relacionado ao Poder Executivo, como ocorre no caso sub judice, é de atribuição deste com iniciativa reservada. Segundo lição de 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... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial" (cf. *Direito Municipal Brasileiro*, 14a ed., Malheiros, 2006, cap. XI, n° 1.2, págs. 605-6). Em outras palavras, a Câmara não tem o privilégio de desatender impunemente à Constituição, às leis de organização do Município, às normas da Administração local e ao seu próprio regimento, transpondo os limites da legalidade. Saliente-se que no âmbito da Constituição Federal é reservada "a iniciativa em certas matérias a titular determinado, excluindo-as, pois, da regra geral" "Assim, o art. 61, § Io, da Constituição reserva ao Presidente a iniciativa das leis que disponham sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas, criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta ou autárquica ou aumentem a sua remuneração, digam respeito à organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria... O aspecto fundamental

da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante 24" (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Do Processo Legislativo, 5a ed., Saraiva, 2002, n° 124, págs. 207-8). Do mesmo sentir são Michel Temer, Elementos de Direito Constitucional, 5a ed., RT, 1989, cap. IV, págs. 137-8 e José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 6a ed., RT, 1990, págs. 453-4). Ora, de acordo com precedentes do Pretório Excelso, a cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz preposição constitucional de observância compulsória, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes.

Importante ressaltar, ainda, que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, nos termos do art. 25 da Constituição Paulista {JTJ-SP, 266/503, 268/500 e 284/410}. Demais, o art. 176, I, da mesma Constituição veda o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual. Outrossim, caso não haja a previsão orçamentária, também ocorrerá ofensa aos arts. 15, 16 e 17, § 1o, da Lei de Responsabilidade Fiscal. É o que ocorre no caso em questão, como se vê no art. 5o da lei impugnada (fls. 10), que não indica os valores destinados aos gastos dela decorrentes, apenas mencionando que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Desta forma, como as leis e atos normativos municipais e estaduais contrários à Constituição do Estado estão submetidos ao controle do respectivo Tribunal de Justiça (CF, art. 125, § 2o; CE, art. 90; STF, Pleno, Rcl 360/SP, rei. Min. Moreira Alves, DJU 29/09/95, pág. 31.901), reconheço que houve violação à norma do art. 5o da Constituição do Estado de São Paulo, repetida, com redação idêntica, no art. 2o da Constituição Federal, circunstância que não afasta a competência deste órgão colegiado (cf., p. ex., Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 22a ed., Atlas, 2007, n° 12, item 10.2.3, pág. 725; STF, Pleno, Rcl 383/SP, rei. Min. Moreira Alves, RTM 147/404; STF, Pleno, Rcl 425/RJ, rei. Min. Nén da Silveira, RTJ, 152/371; STF, Pjeno, Rcl 596/MA, rei. Min. Nén da Silveira, DJU 14/11/96, pág. 44.487; STF, Pleno, RE 199.293/SP, rei. Min. Marco Aurélio, RTJ, 196/320).

Está patente, assim, a inconstitucionalidade da lei atacada, pois não respeitou todos os ditames constitucionais explicitados, disciplinando indevidamente sobre matéria afeta à administração municipal, caracterizando evidente ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo. Pelo exposto, julgo procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 9.963, de 28/09/07, do Município de São José do Rio Preto, suspendendo-a desde a sua edição (eficácia ex tunc).

Oficie-se à Câmara Municipal para os devidos fins.

Penteado Navarro – Relator.

Entretanto, é possível ao autor do projeto através do art. 174, parágrafo único do RIC, tendo em vista a competência concorrente em matéria de saúde,

solicitar a oitiva do Sr. Prefeito, a fim de verificar se a estrutura administrativa comporta o programa proposto ou ainda se ele já existe na atual administração:

Art. 174, parágrafo único. “Toda vez que o autor de uma proposição solicitar que seja ouvido o Prefeito, o Presidente submeterá esse pedido de oitiva à discussão e votação antes do mérito, ressalvada sempre a preferência de apreciação do parecer da Comissão de Justiça contrário à proposição. (Redação dada pela Resolução nº 347, de 09 de março de 2010)”. (g.n.)

Por fim, da forma como se apresenta, o PL em tela interfere em atribuições de caráter administrativo de órgão público municipal, bem como criando despesas não previstas, não observando, destarte, o princípio da separação de Poderes. Portanto, por invadir competência privativa do Executivo Municipal é que opinamos pela sua inconstitucionalidade.

É o parecer.

Sorocaba, 24 de maio de 2010.

RENATA FOGAÇA DE ALMEIDA BURIA
ASSESSORA JURÍDICA

De acordo:

MÁRCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica