



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 197/2021

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Fernanda Garcia, que “*Estabelece diretrizes para a criação do programa Centro de Parto Normal e Casa de Parto, para atendimento à pessoa grávida durante período gravídico-puerperal, e dá outras providências*”.

Em que pesem os elevados propósitos que inspiraram a nobre Vereadora, autora do projeto de lei em análise, **a proposição padece de vício de iniciativa**, haja vista que não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre estruturação e atribuições dos órgãos da Administração, nem sobre a forma de execução dos serviços públicos locais, uma vez que tais matérias são da competência privativa do Poder Executivo, sob pena de ofensa ao Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, estatuído no Art. 2º da Constituição Federal e no Art. 5º da Constituição Paulista.

É entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência pátria que a execução e o gerenciamento dos serviços públicos municipais cabem à Administração Pública, a qual é dotada dos instrumentos e recursos para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade para decidir sobre implantar ou não o pretendido na proposição em análise.

Nessa linha de raciocínio, o mestre HELY LOPES MEIRELLES adverte que:

" A execução das 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 (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o município realiza e põe à disposição da coletividade.¹ (g.n.)

¹ In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, 15ª ed., p. 751



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No caso em tela, ao estabelecer diretrizes para a criação do programa Centro de Parto Normal e Casa de Parto no município, determinando a sua inserção no atendimento do Sistema da Rede Municipal de Saúde, o que exigirá recursos materiais e humanos compatíveis (art. 2º do PL), bem como ao definir rotinas para a Secretaria de Saúde, criação de grupo de trabalho, capacitação de profissionais (art. 4º do PL), além de prever a instalação de novos Centros de Parto Normal e Casas de Parto no prazo de cinco anos da aprovação da proposição (art. 5º), o presente projeto de lei interfere na iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito Municipal, no que tange à estruturação e organização da prestação do serviço público de saúde local, consoante atribuições assentadas nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal:

Constituição Federal

“Art. 61 (...)

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

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) – **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**” (g.n.)

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a **direção superior da administração federal;**

(...)

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;**” (g.n.)

Constituição Estadual

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

(...)

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**”.

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Lei Orgânica Municipal:

“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. (g.n.)

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;”

É importante salientar que não se chegaria a conclusão diversa a partir da afirmação de que a proposição em análise é simples “lei autorizativa”, da qual não resta nenhuma imposição para o administrador público, haja vista que a maioria de seus dispositivos contém o verbo “poderá”.

Sérgio Resende de Barros², analisando a natureza das leis autorizativas, leciona que:

*Em 17 de março de 1982 – ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual – o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: **O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa. Não obstante a clareza do acórdão (Diário da Justiça de 8/10/82, p. 10187, Ementário nº 1.270-1, RTJ 104/46), persistiu por toda a Federação brasileira, nos níveis estadual e municipal, a prática de "leis" autorizativas (...).***

*(...) se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. **O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.** Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. **A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (g.n.)***

² Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

A respeito das consequências de ordem prática de leis autorizativas, o voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0179995-56.2012.8.26.000, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim esclarece:

“Na linguagem legislativa, autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado.

*Vasco Delia Giustina (Leis Municipais e seu Controle Constitucional pelo Tribunal de Justiça, Livraria do Advogado, p. 168/169) ensina ‘**não ser possível interpretar autorização como mero sinônimo de opção pra cumprir ou não a lei**, tendo o substantivo o sentido e o alcance de uma determinação ou imposição, **não podendo falar-se em lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorram ônus para o Poder Executivo Municipal**’.” (Rel. Des. Itamar Gaino, j. 12.12.12). (g.n.)*

Por fim, reforçando nosso entendimento de que a matéria é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cabe mencionar que está em vigor a **Portaria do Ministério da Saúde nº 11, de 7 de janeiro de 2015**, que *“Redefine as diretrizes para implantação e habilitação de Centro de Parto Normal (CPN), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), para o atendimento à mulher e ao recém-nascido no momento do parto e do nascimento, em conformidade com o Componente PARTO E NASCIMENTO da Rede Cegonha, e dispõe sobre os respectivos incentivos financeiros de investimento, custeio e custeio mensal”*, merecendo destaque os seguintes dispositivos:

“Art. 1º Esta Portaria redefine as diretrizes para implantação e habilitação de Centro de Parto Normal (CPN), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), para o atendimento à mulher e ao recém-nascido no momento do parto e do nascimento, em conformidade com o Componente PARTO E NASCIMENTO da Rede Cegonha, e dispõe sobre os respectivos incentivos financeiros de investimento, custeio e custeio mensal.

(...)

*Art. 9º **Para habilitação da unidade como CPN, os gestores de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão encaminhar requerimento, por meio físico, ao Ministério da Saúde, acompanhado dos seguintes documentos:***

(...)

*II - **declaração do gestor** estadual, distrital ou **municipal de saúde que ateste a existência de recursos humanos mínimos e infraestrutura adequada para o funcionamento da unidade como CPN**, nos termos dos art. 5º a 8º;*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

III - atualização, pelo gestor estadual, distrital ou municipal de saúde das informações referentes ao estabelecimento hospitalar no Sistema do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES), incluindo-se as relativas à unidade com pedido de habilitação como CPN; e

(...)

Art. 13. Para pleitear o incentivo financeiro de custeio de que trata esta Seção, o CPN e o estabelecimento hospitalar ao qual é vinculado deverão estar contemplados no Desenho Regional da Rede Cegonha, aprovado pela CIB ou CGSES/DF e pela Coordenação Geral da Saúde das Mulheres (CGSM/DAPES/SAS/MS).

Parágrafo único. O Estado, Distrito Federal ou Município deverá cadastrar a proposta de habilitação ao recebimento do incentivo financeiro de que trata esta Seção perante o Ministério da Saúde, por meio do Sistema de Monitoramento de Obras (SISMOB), acessível pelo endereço eletrônico <http://www.fns.saude.gov.br>, incluindo os seguintes documentos e informações: (g.n.)

Ex positis, opinamos pela **inconstitucionalidade formal** da proposição, decorrente da ofensa ao Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, estatuído no Art. 2º da Constituição Federal e no Art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

É o parecer.

Sorocaba, 5 de julho de 2021.

Roberta dos Santos Veiga
PROCURADORA LEGISLATIVA

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
SECRETÁRIA JURÍDICA