

A autoria da presente proposição é do nobre Vereador Antonio Carlos Silvano.

Trata-se de PL que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da Prefeitura do Município de Sorocaba manter equipe médica e ambulância onde haja concentração de pessoas praticando atividades físicas e dá outras providências”.

Fica a Prefeitura Municipal de Sorocaba obrigada a manter ambulância e equipe médica de plantão, em parques e próprios públicos municipais, onde haja grande concentração de pessoas praticando esportes ou qualquer forma de atividade física (art. 1º); os profissionais da equipe médica de que trata a presente Lei deverão estar habilitados e inscritos nos órgãos profissionais competentes e admitidos no serviço público municipal na forma da legislação vigente (art. 2º); a ambulância e a equipe médica deverão ficar a disposição dos usuários dos parques e próprios municipais, nos locais descritos no artigo anterior, prestando os primeiros socorros aos que necessitarem de qualquer atendimento de saúde emergencial (art. 3º); nos locais de grande circulação de pessoas, a Prefeitura Municipal de Sorocaba deverá implantar instalações apropriadas com todos os equipamentos necessários ao atendimento emergencial (art. 3º, parágrafo único); o Poder Executivo poderá firmar convênio com órgãos estaduais, bem como com a iniciativa privada, objetivando o desenvolvimento de atividades de prevenção, atendimento e orientação aos usuários dos parques e próprios públicos municipais para prestação dos primeiros socorros (art. 4º); as equipes médicas

alocadas nos parques e próprios públicos municipais poderão desenvolver programas de prevenção e orientação relacionados à saúde pública e práticas de atividades desportivas (art. 4º, parágrafo único); a presente Lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua publicação (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.

(...)

Sistema Único de Saúde:

Art. 132. São atribuições do município, no âmbito do

ações e os serviços de saúde;

I – planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as

(...)

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;

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, 10aEdição, 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."

Para melhor adequação ao tema, trazemos algumas considerações da ADIN nº 155.336-0/0-00, quando definem atividades tipicamente administrativas exercidas pelo Poder Executivo:

"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, nº 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 nº 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, ..., 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, § 1o, 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, Pleno, 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).

Ainda verifica-se que o art. 5º do projeto em estudo determina prazo para regulamentação da Lei no prazo de sessenta dias a contar de sua publicação, aduziu-se que a autorização para o exercício do poder regulamentar seria desnecessária, uma vez que se cuidaria de simples regulamento de execução. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3394-AM, relator Ministro Eros Grau, reputou-se inconstitucional a determinação de prazo para que o Chefe do Poder Executivo exerça a função regulamentar de sua atribuição, por afronta ao princípio da independência e harmonia dos poderes.

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 disposto no PL:

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 n° 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, 05 de novembro de 2010.

RENATA FOGAÇA DE ALMEIDA BURIA
ASSESSORA JURÍDICA

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica