

PARECER Nº 596/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Processo: 11317/2022

Autoria: Vereador WILSON KERO KERO

Assunto: Projeto de Lei Ordinária Dispõe sobre a Assistência Psicológica às Mulheres Mastectomizadas no Município de Cuiabá e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

Pretende o Vereador responsável pela autoria e propositura deste projeto, ofertar atendimento psicológico as mulheres que foram mastectomizadas. Em sua justificativa, aduz que o projeto de lei visa, "Proporcionar assistência às mulheres mastectomizadas no município de Cuiabá.

O citado processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.

Não há, em seu conteúdo, sequer as diretrizes, portarias e regulamentações do **Sistema Único de Saúde (SUS)**, e, demais órgãos públicos competentes que dispõe sobre a temática. Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Não consta no presente projeto nenhum documento.

O Presidente desta Comissão determina a relatoria da matéria.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Seguindo as diretrizes básicas, para a competente análise desta **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** que criem ou incorporem obrigações legais, reconhecendo que os municípios têm a sua chamada Lei Orgânica.



E, portanto, nenhuma lei orgânica nem as demais leis municipais podem ir contra a Constituição Federal e a Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso.

O Projeto de Lei em tela tem como escopo, obrigar a disponibilização de assistência psicológica às mulheres mastectomizadas no município de Cuiabá.

Realmente, em que pese trata-se de matéria importante na justificativa do presente Projeto apresentado a esta Comissão pelo Nobre Vereador, mas que infelizmente o mesmo esbarra em alguns impedimentos jurídicos legais:

O princípio da igualdade e o da competência e separação entre os poderes Legislativo e Executivo, que atuam em duas vertentes: perante a lei e na lei.

Em âmbito municipal a competência legislativa cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, que realizam com independência e harmonia, segundo os princípios jurídicos estabelecidos, mas que devem ter uma análise apurada pela competente **Comissão desta Casa de Leis do Município de Cuiabá**, senão vejamos:

Primeiramente, quanto ao **Princípio da Legalidade perante a lei** compreende-se a configuração do regime jurídico-administrativo, pois segundo ele, a administração pública só poderá ser exercida quando estiver em conformidade com a lei.

Segundo o princípio em análise, todo ato que não possuir embasamento legal, é ilícito, pressupondo que as normas jurídicas não devem ter distinções, exceto as constitucionalmente autorizadas.

Os legisladores municipais, autoridades políticas representantes, **não podem instituir leis novas e atos normativos, aos casos concretos, de forma a criar ou aumentar desigualdades e desequilíbrios sociais que criem obrigações legais de incorporação de terapêutica, medicamentos e exames na Rede Pública Municipal de Saúde.**

Pois, compete legalmente ao município de Cuiabá, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, **bem como administrar suas receitas e controlar suas despesas para a prestação dos serviços públicos do município, incluindo a Saúde**, bem como manter cooperação técnica e financeira com o Executivo Municipal, do Estado e da União, com os diversos programas sociais de saúde, segurança e de educação necessários ao bem estar do povo do município de Cuiabá.

O processo legislativo é um procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da **Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de Cuiabá**.



Segundo o **Ministro do STF**, o constitucionalista **Alexandre de Moraes**:

*“O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do **princípio da legalidade**, consagrado constitucionalmente, **uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo**”.*

Em primeiro lugar existe a vedação orçamentária, haja vista instituir **leis novas e atos normativos, aos casos concretos, de forma a criar ou aumentar desigualdades e desequilíbrios sociais que criem obrigoriedades legais de incorporação** que dependam de programas que devem estar incluídos na Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, prevê a **Constituição da República**:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; (...).

Essa mesma vedação consta no art. 106, I e II da **Lei Orgânica Municipal** de Cuiabá: São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam aos créditos orçamentários ou adicionais;

A instituição de programa ou **serviço de saúde, conforme o projeto de Lei em questão**, sem a indicação dos recursos orçamentários, para a cobertura dos gastos advindos, exigindo meios financeiros que não foram previstos impede o cumprimento da gestão financeira responsável.

No caso do Sistema único de Saúde, a Constituição estabeleceu um modelo tripartite de atuação e que influencia diretamente no custeio das medidas oferecidas.

A União, os Estados e os Municípios tem suas responsabilidades orçamentárias e para



custear as despesas no sistema único.

Ademais, cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Nesse sentido importante os ensinamentos de **Hely Lopes Meirelles**, abaixo colacionado:

*“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) **O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local.** Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “**todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário**”. (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).*

Observando que a administração da prestação de serviços públicos no município é **competência do Poder Executivo**, que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da administração pública.

Em relação aos princípios **da Competência e Separação entre os Poderes**, é importante denotar uma análise sobre **a existência ou não de vício de iniciativa por invasão de competência embasada pela Lei e doutrina** pertinentes ao caso, senão vejamos:

A lei municipal que invade a competência atribuída ao Prefeito por Lei Orgânica, viola o princípio constitucional da separação de poderes, já que a administração de serviços públicos de Saúde no município é de **competência do Poder Executivo Municipal**, para avaliar a conveniência e oportunidade da administração pública, na execução das Leis emanadas do Legislativo.

A própria **Lei Orgânica do Município** é bem clara neste sentido, ao determinar em seu



artigo 41 as *competências administrativas do Chefe do Poder Executivo*, vejamos:

“Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros;

VIII - permitir ou autorizar a execução de serviços por terceiros;

(...)

XXI - apresentar, anualmente, à Câmara, relatório circunstanciado sobre o estado das obras e dos serviços municipais, bem assim o programa para o ano seguinte;

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

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

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;” (destaque nosso).

Ademais, a Lei Orgânica é clara ao demonstrar **a iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito** para tratar de criação e/ou extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública.

Demonstrando, assim, que tal assunto - **organização e funcionamento da máquina pública e/ou prestação de Serviço Público de Saúde** – é de plena seara do Chefe do Poder Executivo municipal:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:



I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

Portanto, não cabe ao Poder Legislativo municipal, em certos casos, determinar a criação e organização dos serviços administrativos municipais, em especial de Saúde.

DO PARECER TÉCNICO DO NÚCLEO ASSISTENCIAL DE SAÚDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ.

Salientamos que segundo o Relatório Técnico de Saúde nº 007/2022, há protocolos clínicos estabelecidos conforme protocolo clínico e diretrizes terapêuticas em oncologia, elaboradas pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias – **CONITEC**, informa ainda que não foi identificado nos sites oficiais qualquer menção a serviços especializados de acompanhamento psicológico para pacientes mastectomizadas. **No entanto o SUS oferta serviço de Saúde Mental, que oferta acompanhamento psicológicos aos usuários do SUS acometidos por diversas patologias.**

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, é pacífico que esta matéria se insere no âmbito de **iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e existe a oferta de acompanhamento psicológico a disposição dos usuários do SUS**. Assim sendo, **por inserir vício de iniciativa**, a lei é inconstitucional por ofender dispositivos da Lei Federal, ora citada.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, **o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.**



Na jurisprudência é pacífico o entendimento **que considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes administrativos políticos**, conforme entendimento dominante do judiciário nacional.

Tanto é assim, que várias leis com conteúdo semelhante acabam por serem invalidadas pelo fato de **invadirem a competência do Executivo Municipal**. Vejamos algumas decisões lapidares do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça, relativamente a lei municipal, de iniciativa de Vereador, que autoriza a distribuição de vacina antigripal aos idosos e ordena a realização de exame clínico preliminar para a avaliação da saúde do idoso - Alegação de ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, por vício de iniciativa - Usurpação das funções próprias do Prefeito Municipal - Indevida interferência na forma de gerenciamento do Poder Executivo - Ação direta procedente.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0090359-36.1999.8.26.0000; Relator (a): Mohamed Amaro; Órgão Julgador: Órgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 13/07/2001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei Complementar nº 9.040/2016 do Município de Presidente Prudente, que prevê a realização de exames para funcionários públicos, providenciados pela Secretaria Municipal de Saúde – Competência exclusiva do Poder Executivo para a organização dos serviços públicos e do seu pessoal – Vício formal de iniciativa – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2148831-97.2016.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/11/2016; Data de Registro: 10/11/2016)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal, de iniciativa



do Poder Legislativo local, impondo à Secretaria Municipal da Saúde a realização de exames para diagnóstico dos distúrbios do sono e seu tratamento, sem ônus para os municípios. Matéria típica de administração, cuja iniciativa é exclusiva do Prefeito Municipal. Ausência, ademais, de indicação dos recursos para atender as despesas. Violação dos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. **Ação procedente.** (TJSP ; Direta de Inconstitucionalidade 0230168-89.2009.8.26.0000; Relator (a): Boris Kauffmann; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 07/04/2010; Data de Registro: 19/04/2010)

Assim fica demonstrado que em matérias dessa natureza a iniciativa é do Poder Executivo.

Por fim, após este extenso parecer jurídico, obtem-se às seguintes conclusões de modo simples:

1) A atribuição para estabelecer novos procedimentos, exames, protocolo clínico ou diretriz terapêutica é precipuamente do MINISTÉRIO DA SAÚDE;

2) A competência para implementar essas políticas públicas de saúde em âmbito municipal é do PODER EXECUTIVO local, responsável pela prestação deste serviço público essencial;

3) A matéria já é regulada e o serviço ofertado pelo SUS;

4) Caso este serviço público não esteja sendo realizado, cabe aos VEREADORES fiscalizar, requerer informações, denunciar e cumprir com seu papel constitucional de vigiar e zelar pela Administração Pública Municipal.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa.



É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na **Lei Complementar 95**, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da **Constituição Federal**, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

O legislador municipal ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade, evitando o veto da matéria.

Cumprir salientar que, não cabe a esta **Comissão** qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos **Nobres Vereadores** envolvidos.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo **Poder Judiciário**.

A matéria não merece prosperar, pois institui programa sem previsão na lei orçamentária e ainda por adentrar em área de natureza administrativa, atribuição típica do Poder executivo.



Assim opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 1 de dezembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330034003300350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **06/12/2022 11:52**

Checksum: **7E6189C8869C6E1D731A8DE656E813723F9DC60DFD0B29915451547EF145A484**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330034003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

