

Ementa: Leis que versam sobre políticas públicas e estabelecem atribuições para órgãos da Administração Pública Direta e de iniciativas do Poder Executivo.

Foi formulada consulta a esta Procuradoria indagando quanto à legalidade do presente Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador João Fernando Fumagali, o qual dispõe sobre a implantação obrigatória do teste da glicose do sangue capilar (HGT) a todo paciente acima de 40 anos que procurar atendimento pela primeira vez numa Unidade Básica de Saúde (UBS) ou na Unidade de Saúde 24 horas.

Art. 1 º - Esta Lei torna obrigatório o teste de glicose do sangue capilar (HGT) em todo o paciente com mais de 40 anos que procurar atendimento pela primeira vez numa Unidade Básica de Saúde (UBS) ou na Unidade de Saúde 24 horas. Parágrafo único. O exame será gratuito para o paciente, devendo o mesmo requisitar o resultado, no prazo de até 10 (dez) dias.

Art. 2 º - Pacientes portadores de Diabetes Mellitus I (DMI) e Diabetes Mellitus II (DMII) são obrigados a realizar o exame de que trata o artigo anterior em todas as consultas e atendimentos realizados na UBS ou Unidade de Saúde 24 horas, seja em atividades de rotina ou de emergência.

Art. 3 º - O Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 4 º - A execução desta Lei correrá por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 5 º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A matéria vem abordada através de Lei Ordinária, e a iniciativa do Poder Legislativo.

A norma em apreço tem função preventiva social de retoque inquestionável, uma vez que, pretende prevenir ou descobrir precocemente, eventuais problemas que pode acometer a população na faixa etária de 40 anos

Inicialmente, há de se observar as atribuições do Poder Legislativo, logo, é importante trazer à baila a doutrina de Hely Lopes Meirelles, o qual com propriedade aborda estas funções:

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. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compete nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito[\[1\]](#).

Na mesma obra o autor menciona o destinatário da norma elaborada pelo Poder Legislativo:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.[\[2\]](#)

Em que pese a impossibilidade de criar normas concretas para o bem estar da população existem mecanismos que podem ajudar na tarefa do Poder Executivo, corroborando nas políticas públicas.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvanti causa, isto é a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode proporcionar 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 praticar ilegalidade reprimível por via judicial. [3]

Como já abordado acima, quando a matéria versa sobre políticas públicas, normas de execução orçamentária ou serviços para a população, a iniciativa afeta ao Chefe do Executivo, por ser ele o responsável para gerir o orçamento e empregá-lo nos setores que entenda ser mais necessitado. Qualquer tentativa do Poder Legislativo em gerir estas matérias viola a independência entre os Poderes, neste caso, sofre a proposição vícios de inconstitucionalidade.

Sí, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e Câmara, na forma regimental. [4]

Neste sentido o entendimento da jurisprudência:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE ESTABELECE A REALIZAÇÃO DE EXAMES DE CATARATA E GLAUCOMA CONJUNTOS NOS RECÉM-NASCIDOS EM MATERNIDADES E HOSPITAIS PÚBLICOS OU CONVENIADOS COM O SUS. NORMA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. GERAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. Há inconstitucionalidade formal e material na lei municipal que estabelece a realização de exames de catarata e glaucoma conjuntos nos recém-nascidos em maternidades e hospitais públicos ou conveniados com o SUS, interferindo na autonomia, independência e harmonia dos poderes, gerando despesas sem prévia dotação orçamentária. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÍME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027640937, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 28/09/2009)

Ainda,

Ementa: VOTO 14.537 Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizando o Poder Executivo a realizar exames em maternidades e hospitais da rede municipal de saúde. Autorização que, eufemisticamente, implica em determinação. Aumento de despesa e criação de cargos, funções e empregos públicos, além de dispor sobre a administração municipal. Violação dos arts. 5º, 24, 47 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade declarada com efeito "ex tunc". (TJSP. 0013387-78.2006.8.26.0000 Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei / AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Relator(a): Boris Kauffmann. Data de registro: 21/09/2007)

DECIS?: ACORDAM os Desembargadores do 2º Especial do Tribunal de Justiça do Paraná por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 13.126, de 21-03-2001. EMENTA: LEI ESTADUAL 13.126, DE 21-3-2001. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE REMOÇÃO DE BARREIRAS ARQUITETICAS AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA, "...ATRAVÉS DA SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, COM PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA...". Por ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Estadual as leis que disponham sobre a estruturação e atribuição das respectivas Secretarias do Estado, é inconstitucional a lei sob epígrafe, alusiva a matérias sobre as quais os membros do Poder Legislativo Estadual sequer têm direito a apresentar projetos. Não se declara, portanto, a inconstitucionalidade da lei sob exame, que viola os artigos 66, da Constituição Estadual, e 66, § 1º, da Constituição Federal. (TJPR. Número de Acórdão 5281. 2º Especial. Processo 0115003-6. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 13126 DE 21-03-2001. 01/03/2002.)

A presente proposição incide diretamente em um serviço que deve ser executado para a população, em que pese tentativa de ver ele posto em prática, há que se mencionar o vício de iniciativa, uma vez que, deve ser ele proposto pelo Chefe do Executivo.

Quanto matéria, o município detém legitimidade para regular o atendimento na área de saúde dos munícipes, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O interesse local não raro matéria de difícil conceituação, no entanto, pode ser entendida como aquela que se refere aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).^[5]

Por fim, toda vez que for proposta qualquer matéria que acarrete aumento de despesa, deve ser observada a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunto de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que

dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

¶ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o ¶ 3º do art. 182 da Constituição.

A priori, me parece que o projeto não cumpre com o citado dispositivo, sendo irregular neste quesito, pois, visa beneficiar a população por um serviço ou programa sem informar os custos que serão trazidos aos cofres públicos.

Diante o exposto, em que pese a finalidade louvável da norma em apreço, ao qual por vezes gostaria de vê-la sendo aplicada a população, com o pesar e por dever de ofício tenho que manifestar parecer contrário, por ter sido violada a iniciativa e não demonstrado o impacto-financeiro necessário para custear o serviço.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo^[6].

Marechal Cândido Rondon, 23 de maio de 2011.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF
Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

^[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pp. 617/618.

^[2] Ibid., Pp. 618.

^[3] Ibid., Pp. 619.

^[4] Ibid., Pp. 620.

^[5] DE MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 8ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011. Pp. 684/685.

^[6] Parecer manifestado segundo a convicção desta Advogada, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.