



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER CONTRÁRIO Nº 2813/2022
REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 4406/2022
RELATOR: DR. MAURO PERALTA

Ementa: Dispõe sobre a necessidade de priorizar o atendimento dos diabéticos (a) para realização de exames de sangue, ultrassonografias de abdômen e outros que exigem jejum prévio nos laboratórios, Clínicas e Hospitais das redes públicas e particulares da cidade de Petrópolis.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de um projeto de lei do Ilmo. Vereador Junior Coruja que dispõe sobre a necessidade de priorizar o atendimento dos diabéticos (a) para realização de exames de sangue, ultrassonografias de abdômen e outros que exigem jejum prévio nos laboratórios, clínicas e hospitais das redes públicas e particulares da cidade de Petrópolis.

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis:, vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;**
- b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;
- c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) exercício dos poderes municipais;
- e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;
- f) desapropriações;
- g) transferência temporária de sede do Governo;
- h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;
- i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta."

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

Página: 1

II - VOTO:

O **princípio da isonomia** é uma das bases de sustentação do regime democrático. Não seria exagero afirmar que tal princípio e o do princípio da dignidade da pessoa humana constituem duas vigas-mestras da atual Constituição e da República Federativa do Brasil. Deles se pode dizer que decorrem quase todos os demais princípios. Não por acaso constam do texto constitucional entre os princípios, direitos e garantias fundamentais.

“Existem inúmeras patologias que necessitam de prioridade”

Em verdade, o **desejo à igualdade é uma natural aspiração humana**. Via de regra, os seres humanos **não desejam ser melhores ou piores do que ninguém: querem simplesmente ser iguais**.

De fato, a igualdade não passava de mera promessa formalizada – e não cumprida – antes da Constituição de 1988. Ou ainda, em uma visão menos crítica, cuidava-se de garantia não satisfatoriamente assegurada. Não que atualmente já se tenha concretizado totalmente a igualdade, mas é impossível deixar de constatar que ocorreram avanços significativos.

A **Constituição de 1988** já se diferenciou desde a localização "geográfica" do princípio em comento, agora alçado **"ao caput" do art. 5º**, no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais e no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Por sua importância capital, cumpre transcrever o princípio objeto deste parecer:

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:"

Aliás – e nisso mais se diferencia o texto atual –, a igualdade é valor afirmado em vários outros dispositivos da Carta Magna. Pode-se citar, a partir do **preâmbulo, o art. 3º, incisos III e IV, o art. 4º, incisos II e V, os incisos XXXVII, XLI e XLII do art. 5º, o art. 7º, caput e seus incisos IV, XXX, XXXI, XXXII e XXXIV, o art. 37, caput e inciso I, o art. 170, VII, e o art. 194, parágrafo único, I e II, dentre outros**.

Outrossim, o **STF em Acórdão relatado pelo Ministro Celso de Mello**, lembra que o **princípio da isonomia possui três destinatários: o legislador, o intérprete/autoridade pública e o particular. Nenhum deles, no exercício de suas funções públicas ou na vida privada, poderá atentar contra o princípio em estudo, por intermédio de condutas discriminatórias, preconceituosas ou racistas, sob pena de responsabilização civil e criminal, nos termos da legislação vigente. Dada essa tripla destinação, perde força entre nós a distinção entre "igualdade perante a lei" e "igualdade na lei", como adverte José Afonso da Silva, eis que o princípio se dirige até precipuamente ao legislador, conforme assentam a doutrina e a jurisprudência pátrias**.

Nada obstante o que se vem de afirmar, certo é que a lei discrimina. E isso quem sustenta é **BANDEIRA DE MELLO**:

"Como as leis nada mais fazem senão discriminar situações para submetê-las à regência de tais ou quais regras – sendo essa mesma sua característica funcional – é preciso indagar quais as discriminações juridicamente intoleráveis."

Como se percebe, na esteira do que aqui já restou assentado, o **que a lei não pode é instituir distinções calcadas em critérios arbitrários, que não encontram sustentação no texto constitucional, especialmente no que concerne ao próprio princípio da isonomia e outros princípios correlatos, tais como os princípios da dignidade da pessoa humana, da impessoalidade, da moralidade administrativa, do livre acesso aos cargos públicos (nos termos da lei), da proporcionalidade e da razoabilidade**.

Não se discute a boa intenção do legislador, o que é notório, mas o projeto invade a esfera de competência do executivo por dispor sobre funcionamento e estrutura do poder público, afastando a regra da separação dos poderes e da reserva de iniciativa, concomitantemente.

Ademais a Constituição consagrou espaços de atuação originária do Poder Executivo, no qual a lei não pode invadir, sob pena de receber a pecha da inconstitucionalidade. É a chamada "reserva de administração" dos regulamentos autônomos.

A competência do Prefeito para disciplinar a "a organização e o funcionamento da administração municipal" é consectária lógica do princípio da **separação** dos Poderes, que concentra nas mãos do Chefe do Poder Executivo a gestão da máquina municipal e, por conseguinte, lhe dá os meios para que o faça.

Vale lembrar que a *ratio decidendi* de uma decisão de inconstitucionalidade, em sede de controle concentrado, passa a vincular outros julgamentos, por força da teoria dos efeitos transcendentais dos motivos determinantes.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, nas questões de natureza administrativa os parlamentares exercem uma função de **assessoramento** ao Executivo:

“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.” (Direito Municipal Brasileiro, p. 457, 10ª ed.)

Sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao **princípio da separação dos poderes**, nos artigos **2º da Constituição Federal e o 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, vejamos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A posição atual do **STF é de que não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção**, vejamos:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.”

A convalidação não ocorre devido ao princípio da tripartição do poder, do qual o princípio da reserva da iniciativa ao chefe do Poder Executivo é corolário.

Sobre a impossibilidade da sanção do Chefe do Poder Executivo sanar o vício de iniciativa legislativa, Alexandre de Moraes esclarece:

“Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprimindo o inicial vício formal de constitucionalidade?

Ademais não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação n.º 890, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, (...).”

Outrossim, a matéria objeto do presente projeto de Lei encontra-se inserida nas competências exclusivas do Executivo Municipal, conforme os **inciso III, do Art. 60 e Art. 78, inciso XXXVII ambos da LOMP**, vejamos:

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes na Administração Pública;

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

XXXVII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;

Ante o exposto, há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **CONTRÁRIA** à sua apreciação em Plenário.

III - PARECER DAS COMISSÕES:


A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **CONTRARIAMENTE**.
Sala das Comissões em 08 de Setembro de 2022

OCTAVIO S. C. de Paula

OCTAVIO SAMPAIO
Vice - Presidente



GIL MAGNO
Vogal



DR. MAURO PERALTA
Vogal