



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 15 de março de 2022.

-PARECER-

CMP DSL N° 0148/2022 /DAJ N° 67/20272 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 0148/2022, que dispõe sobre a "Obrigatoriedade dos hospitais e maternidades públicas e privadas de prestarem orientações para primeiros socorros em caso de engasgamento, aspiração de corpo estranho, asfixia e prevenção de morte súbita de recém-nascidos, e dá outras providências". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 0148/2022, que dispõe sobre a "Obrigatoriedade dos hospitais e maternidades públicas e privadas de prestarem orientações para primeiros socorros em caso de engasgamento,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

aspiração de corpo estranho, asfixia e prevenção de morte súbita de recém-nascidos, e dá outras providências", de iniciativa do Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz.

É o sucinto relatório.

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa da Ilustre Vereadora Gilda Beatriz, segundo a autora a presente proposição está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, entretanto, a matéria objeto do presente projeto de lei encontra-se inserida na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas no inc. II, do art. 60 art. 78, inc. XXIV e XXXVII, todos da LOMP.

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 da Administração Pública;

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

(...)

XXIV - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, com observância do limite das dotações a elas destinadas;

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A primeira questão constitucional a ser apreciada diz respeito à possibilidade do legislador local legislar a respeito da organização e funcionamento dos órgãos que compõem a administração municipal, conforme julgado a seguir:

Julgado deste colendo Órgão Especial ressalta a importância do princípio da reserva de administração no contexto da separação de poderes (TJSP, ADI 172.331-0/1-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 22-04-2009), bem explicado pelo Ministro Celso de Mello:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Muito embora, a matéria tratada na presente proposição legislativa seja de suma importância para a população de Petrópolis, s.m.j., a referida matéria objeto do Projeto de Lei, não está no rol das matérias de iniciativa dos nobres vereadores, mas sim na competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal.

De fato, a norma insculpida no § 6º, do art. 73, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis prevê que cabe ao Presidente do Legislativo a prerrogativa de recusar e devolver ao autor as proposições manifestadamente inconstitucionais:

Art. 73. Proposição é toda matéria submetida a exame ou deliberação do Plenário.

(...)

§6º O Presidente deverá recusar proposições:

I - manifestamente Inconstitucionais;

II - anti-regimentais;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

III - referentes a assunto alheio à competência da Câmara;

IV - em que um Poder delegue a outro as atribuições que são privativas dele;

V - que contenham expressões ofensivas a quem quer que seja;

VI - que, aludindo a qualquer dispositivo legal, não o reproduzam em anexo;

VII - quando não redigidas com clareza, em termos explícitos e concisos;

VIII - quando contenham matérias estranhas ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente;

IX - quando, em se tratando de emenda ou subemenda não guardem direta relação com a proposição principal;

X - quando, em se tratando de indicação, já tenha sido aprovada ou esteja tramitando outra com o mesmo objetivo, na mesma legislatura.

O mesmo controle já é exercido no âmbito da Câmara dos Deputados, com base em seu Regimento Interno (art. 137, § 1º), e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 48, XI), e foi replicado em diversos outros regimentos internos de outros parlamentos brasileiros.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A doutrina trata do sentido da norma jurídica inscrita no §6º, do art. 73 do Regimento Interno caracterizando-o como um controle de constitucionalidade político ou preventivo, sendo tal controle exercido dentro do Parlamento, através de exame superficial pela Presidência da Mesa Diretora, com natureza preventiva e interna, antes que a proposição possa percorrer o trâmite legislativo.

Via de regra, a devolução se perfaz por despacho fundamentado da Presidência, indicando o artigo constitucional violado, podendo o autor recorrer da decisão ao Plenário (art. 92, §5º, do RICMP).

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir sua organização, legislação, administração e governo próprios.]

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

A obrigatoriedade de capacitação que se pretende instituir como obrigação no âmbito do Município de Petrópolis se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 0148/2022, objetiva garantir o direito à saúde de recém-nascidos nos hospitais e maternidades públicos e privados localizados na Cidade de Petrópolis, notadamente no aspecto preventivo, o que encontra amparo no art. 23, II, da CF/88, que atribui tal responsabilidade a todos os entes federados indistintamente.

Quanto à matéria de fundo, também não há óbices. A CF/88, no art. 196, prevê: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Já o art. 198, da CRFB, por sua vez, estabelece que os serviços de saúde se desenvolvem por meio de um sistema público organizado e mantido com recursos do Poder Público, nos seguintes termos:

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:





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;*
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas,*
sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.*

Destarte, percebe-se, que o PL nº 0148/2022 está em consonância com o regramento constitucional do direito à saúde, especialmente consagrado no artigo 6º como direito fundamental e, como tal, possui aplicabilidade imediata, nos termos do § 1º do art. 5º da CF/88.

O projeto também é materialmente compatível com as normas constitucionais e legais de proteção da infância e juventude. O art. 227, *caput*, da CF/88 prevê que "É dever da família, da sociedade e do **Estado** assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à **saúde**, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão." A expressão "Estado", obviamente, traduz-se em um conceito *lato sensu*, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Mais especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), atendendo às diretrizes constitucionais, estabeleceu um verdadeiro conjunto de normas de garantia à proteção integral e absoluta das crianças e dos



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

adolescentes, que passaram a ser tratados como efetivos sujeitos de direitos. Os artigos 3º, 4º e 5º do referido Estatuto indicam, resumidamente, todos os direitos garantidos às crianças e adolescentes. Veja-se:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

É notável, portanto, que a matéria pretendida no Projeto de Lei nº 0148/2022 é compatível com os interesses defendidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

Ocorre, no entanto, que o PL em análise, embora louvável no seu objeto, contém, vício de iniciativa.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, conforme preveem o artigo 125, §2º, da CRFB e o artigo 145, V, da CE/RJ. Nesse caso, refere o artigo 145, da Constituição Estadual.

Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

- I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12. Redação original:
 - a) organização e funcionamento da administração estadual, na forma da lei;
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- VII - decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o Interventor, nos casos previstos nesta Constituição;
- VIII - remeter mensagens e plano de governo à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da Sessão Legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

IX - nomear o Procurador-Geral da Justiça, dentre os indicados em lista tripla composta, na forma da lei, por integrantes da carreira do Ministério Público; Secretaria-Geral de Planejamento - SGP Coordenadoria de Organização e Procedimentos - CAP 36

X - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 04, de 20.08.91. Redação original: X - nomear, observado o disposto nos artigos 125 e 359 desta Constituição, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e os membros do Conselho Estadual de Contas dos Municípios;

XI - nomear magistrado, no caso previsto no parágrafo único do artigo 157 desta Constituição, bem como o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral do Estado, estes observados os artigos 176, § 1º e 180, parágrafo único, respectivamente; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 14.12.00. Redação original:

XI - nomear magistrado, no caso previsto no parágrafo único do artigo 157 desta Constituição, bem como o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Defensoria Pública, estes observados os artigos 176, § 1º e 180, parágrafo único, respectivamente;

XII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XIII - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XIV - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei;

XV - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

XVI - nomear o Defensor Público Geral do Estado, dentre os indicados em lista tripla composta, na forma da Lei, por integrantes da carreira da Defensoria Pública; Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 16, de 14.12.00. Parágrafo único. O Governador do Estado poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI e XIV, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral da Justiça ou ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Na mesma linha de raciocínio, dispõe, ainda, a Lei Orgânica do Município de Petrópolis, sobre as hipóteses de competência privativa do Prefeito:

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 da Administração Pública;

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

(...)

VIII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, e a execução de serviços públicos por terceiros, na forma estabelecida nesta Lei Orgânica;

Assim, o Projeto de Lei nº 0148/2022 acaba por instituir um programa de capacitação de servidores públicos municipais e agentes privados para a prestação de primeiros socorros nos hospitais e maternidades públicos e privados, o que envolve, portanto, a prática de atos de exclusiva alçada do Poder Executivo Municipal, enquanto titular dos serviços públicos municipais e responsável único pela organização do seu funcionamento.

Lembre-se que hospitais e maternidades públicas municipais têm a natureza jurídica de órgãos públicos do Executivo, de modo que as determinações para a capacitação de servidores devem partir unicamente do titular desse Poder, por se tratar de atos relacionados à gestão do serviço público.

Desse modo, apesar de honrosa sob o ponto de vista material, no que diz respeito aos estabelecimentos



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

públicos, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos com tais obrigações compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa e pelos serviços públicos municipais.

A propósito, destaca-se a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.893, de 16 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a instituir programa de higiene bucal na rede de ensino, pois impõe atribuições à Secretaria Municipal da Educação e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044693992, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 19/12/2011).

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei nº 0148/2022 contém vício de iniciativa, por dispor sobre matéria que envolve atribuições de órgão público, serviços públicos municipais e organização administrativa, matérias de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 61, § 1º, II, "b", da CF/88, do artigo 60, III, da Lei Orgânica Municipal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Diante do exposto, este DAJ entende pela possibilidade de a Presidente, por meio de despacho fundamentado, devolver ao autor a proposição em epígrafe, em razão de vício de iniciativa caracterizado com base no artigo 61, § 1º, II, "b", da CF/88 e no artigo 60, III, da Lei Orgânica Municipal de Petrópolis.

Por todas estas razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, **OPINA DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido, entretanto orienta a nobre vereadora, que o objeto da presente proposição legislativa pode ser tratada por mera indicação.

À superior consideração.

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435