



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 166

PROJETO DE LEI Nº 12.262

PROCESSO Nº 77.914

De autoria do Vereador **WAGNER TADEU LIGABÓ**, o presente projeto de lei exige, em estabelecimentos de saúde, atenção diferenciada a parturiente de natimorto ou com óbito fetal e seu encaminhamento a atendimento psicológico.

fls. 03/04.

A propositura encontra sua justificativa às

É o relatório.

**PARECER:**

A proposta em estudo, em que pese o intento nela contido, se nos afigura ilegal e inconstitucional.

**DA ILEGALIDADE:**

Dispositivos que ora destacamos da Lei Orgânica de Jundiaí - art. 46, IV e V, c/c 72, II, IX e XII - conferem ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre matérias que versem sobre **organização administrativa**, envolvendo pessoal da administração; **serviços públicos**; criação, **estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública**; exercer, com auxílio dos Secretários e Coordenadores, a direção da administração municipal, assim como expedir decretos, portarias e outros atos administrativos afetos a organização e ao funcionamento da Administração na forma da lei.

Objetiva o nobre autor exigir, em estabelecimentos de saúde, atenção diferenciada a parturiente de natimorto ou com óbito fetal, e seu encaminhamento a atendimento psicológico, e se imiscui em seara da privativa alçada do Prefeito, na medida em que atribui ao Chefe do Executivo verdadeira obrigação de fazer, geradora de incumbências e despesas públicas.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

Melhor esclarecendo: o projeto implica na criação ou aumento de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, consoante dispõe o art. 50 da Lei Orgânica, e também inobserva a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101/2000 – que exige a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor o programa e nos dois subsequentes, e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Os argumentos ora defendidos servem de base para condenarmos a propositura, posto que incorpora vícios insanáveis do ponto de vista jurídico, figurando no rol de atos exclusivos da Administração Municipal. **Sugerimos, desta forma, ao nobre Vereador, a apresentação de indicação ao Alcaide para que considere a hipótese de implantar a medida intentada.**

Trazemos à colação, para melhor esclarecimento, excerto de medida liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Jundiaí – Processo nº 75.497.0/0 – em face de lei de autoria do Legislativo que criou programa municipal, julgada inconstitucional, que assim se posicionou:

**Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o colendo Plenário do Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que “Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito”. (Adin nº 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares, no mesmo sentido, Adin nº 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin nº 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin nº 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).**



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

No mesmo sentido apresentamos ementa de jurisprudência extraída dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2133193-58.2015.8.26.0000, relativa a lei do Município de Guarulhos/SP, cujo inteiro teor juntamos ao feito, onde o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim se posiciona:

**Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.374, de 14 de abril de 2015, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar. Serviço de Atendimento e Assistência Psicológica às Pessoas que vivenciaram experiência de violência física, abuso sexual, psicológico e bullying nas UPAs - Unidades de Pronto Atendimento/Policlínicas do Município. Violação da separação de poderes. Reserva da Administração. Vício de Iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar, que por sua vez, cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos, sem indicação da fonte de custeio das despesas não previstas no orçamento do Município. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 25, 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual. Procedência da ação.**

Eram as ilegalidades.

## **DA INCONSTITUCIONALIDADE**

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área da exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação - art. 2º - e repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

Nos termos do inc. I do art. 139 do RI, sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação, em face de incidir sobre a propositura vício de juridicidade.

L.O.M.).

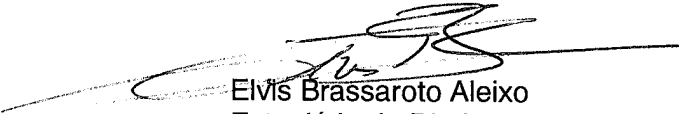
**QUORUM:** maioria simples (art. 44, "caput",


S.m.e.

Jundiaí, 22 de maio de 2017.

Fábio Nadal Pedro  
Procurador-Geral

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Procurador Jurídico

  
Elvis Brassaroto Aleixo  
Estagiário de Direito

  
Júlia Arruda  
Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2015.0000790974

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2133193-58.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**EROS PICELI, ELLIOT AKEL E GUERRIERI REZENDE.**

São Paulo, 7 de outubro de 2015.

**XAVIER DE AQUINO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2133193-58.2015.8.26.0000**

**AUTOR(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS**

**RÉU(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
GUARULHOS**

**COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)**

**VOTO Nº 28.696**

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.374, de 14 de abril de 2015, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar. Serviço de Atendimento e Assistência Psicológica às Pessoas que vivenciaram experiência de violência física, abuso sexual, psicológico e bullying nas UPAs – Unidades de Pronto Atendimento/ Policlínicas do Município. Violação da separação de poderes. Reserva da Administração. Vício de Iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar, que por sua vez, cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos, sem indicação da fonte de custeio das despesas não previstas no orçamento do Município.. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 25, 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual. Procedência da ação.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 7.374, de 14 de abril de 2015, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a implantação do serviço de atendimento e assistência psicológica às pessoas que vivenciaram experiência de violência física, abuso sexual, psicológico e *bulling* nas UPAS — Unidades de Pronto Atendimento/Policlínicas do Município e dá outras



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

providências.

Alega o autor que a norma guerreada apresenta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, eis que violou prerrogativa exclusiva do Chefe do Executivo na prática de atos de administração, agredindo a prerrogativa de auto organização do Poder Executivo Municipal, ferindo, destarte, o disposto no § 2º, 1 e 2, do artigo 24 e os incisos II e XIV do art. 47, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da citada Carta. Acrescenta que a norma gera aumento de despesas e obrigações por parte do Poder Executivo, não dispondo sobre sua fonte de custeio, no que viola os artigos 25 e 176, I, da Carta Bandeirante.

Processada com liminar, manifestou-se o d. Procurador Geral do Estado pelo desinteresse na defesa do ato impugnado.

Sobrevieram informações do Presidente da Câmara do Município de Guarulhos (fls. 56/60).

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação.

É o relatório.

A ação é de ser julgada procedente.

Com efeito, trata-se de norma de iniciativa





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

parlamentar que tem o seguinte texto:

“Art. 1º A Prefeitura de Guarulhos deverá dispor nas UPAS – Unidades de Pronto Atendimento/Policlínicas do Município, o Serviço de Atendimento e Assistência Psicológica às Pessoas (adultos, jovens e crianças) que vivenciaram experiência de violência física, abuso sexual, psicológico e bullying.

Parágrafo único. O serviço ora criado, independente de encaminhamento aos Centros de Atenção Psicossocial – CAPS, deverá prestar atendimento e manter acompanhamento do tratamento ao munícipe.

Art. 2º O serviço ora criado deverá em cada equipamento de saúde mencionado no art. 1º, ser dirigido por uma equipe, formada por profissionais da área da psicologia e de serviço social, devendo o acompanhamento dos pacientes ser exclusivo e de responsabilidade dessa equipe.

Art. 3º Por ocasião do primeiro atendimento no serviço de saúde deverá ser avaliado o impacto da violência causada, bem como deverá ser oferecido o aconselhamento de emergência e em seguida o encaminhamento para controle e seguimento aos Centros de Atenção Psicossocial – CAPS do Município até a completa reestruturação psicossocial.

Parágrafo único. Nos casos de violência doméstica, o atendimento poderá ser extensivo ao grupo familiar/doméstico da vítima.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 4º Durante o controle e todo o acompanhamento do paciente deverão ser observados os seguintes aspectos do ponto de vista psicológico:

I – avaliação dos sentimentos predominantes (medo, revolta, raiva, culpa, ansiedade, angústia, calma);

II – avaliação do grau de desorganização da vida pessoal;

III – avaliação da organização psíquica e mecanismos de defesa;

IV – reações psicossomáticas;

V – reações do grupo social em que a pessoa está inserida (acolhimento e apoio, críticas, discriminação, revolta, expulsão);

VI – dependendo da violência sofrida aconselhamento sobre DST/HIV/AIDS;

VII – importância do(a) paciente respeitar o estado emocional em que se encontra e suas limitações;

VIII – apoio emocional;

IX – entrevista psicológica com acompanhante(s) ou familiar(es).

Art. 5º No caso de violência contra criança ou adolescente a equipe deverá manter contato com o Conselho Tutelar responsável pela região a qual o agredido resida, para acompanhamento do comportamento do ambiente em que a criança ou adolescente viva.

Art. 6º Os aspectos judiciais, policiais e de medicina



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

legal não serão objeto de acompanhamento.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias, consignadas em orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Com efeito, tem razão o Chefe do Executivo posto que ao editar a lei ora vergastada, a Câmara do Município violou os princípios da harmonia e independência entre os Poderes, invadindo a esfera de competência privativa do Executivo, violando, dess'arte, os artigo 5º e 47, II e XIV da Constituição Bandeirante, que se subsumem à regra do artigo 144 do mesmo dispositivo, assim disciplinados:

*“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*

*“Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*da competência do Executivo;*

*“Artigo 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

Observe que ao determinar ao Poder Executivo Municipal o atendimento nas UPA's de pessoas (jovens, adultos e crianças) que vivenciaram experiência de violência física, abuso sexual, psicológico ou *bulling*, através da norma objurgada, muito embora de notável cunho social, avança a Câmara Municipal em matéria de planejamento e gestão administrativa, típicas da competência privativa do Executivo, daí resultando ingerência administrativa.

Consoante já decidi na oportunidade do julgamento da Adin nº 2186885-06.2014.8.26.0000, em tema semelhante ao ora em análise, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº  
4920/2013, do município de Mauá, que  
autoriza o Poder Executivo Municipal, através  
da secretaria competente, a incluir atividade  
extracurricular de ensino para educação e  
prevenção de acidentes no trânsito na Rede



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal de Ensino. Vício de Iniciativa. Imposição de ônus administrativo e financeiro ao Poder Executivo, a quem compete os atos de administração e gestão do Município. Afronta aos artigos 5º, 47, II e XIV, 25, 174 e 176, I, da Carta Bandeirante. Precedentes da Corte. Ação procedente.”.

De tal entendimento não destoou o Colendo Órgão Especial, consoante se pode verificar dos seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE – LEI  
MUNICIPAL Nº 6.160/2014 -  
MUNICÍPIO DE OURINHOS -  
INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI  
QUE DISPÕE SOBRE A ESCALA DE  
ENFERMEIRO PARA ATENDIMENTO  
NOS NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO  
INFANTIL - INVASÃO DA  
COMPETÊNCIA RESERVADA AO  
CHEFE DO PODER EXECUTIVO -  
INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO  
DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE  
INICIATIVA CONFIGURADO -  
VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

SEPARAÇÃO DE PODERES -  
CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A  
INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO -  
VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 24, §2º,  
25, 47, XIX, 'A', 144, 174, I, II E III E  
176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO  
ESTADO DE SÃO PAULO -  
PRECEDENTES -  
INCONSTITUCIONALIDADE  
RECONHECIDA (ADIN 200038-  
97.2015, REL. JOÃO NEGRINI  
FILHO).”

**Ementa:** Ação direta de  
*inconstitucionalidade*. Lei nº 6.152,  
de 15 de outubro de 2014, do  
Município de Ourinhos, que  
"determina a obrigatoriedade da  
manutenção de psicólogo escolar" nas  
escolas públicas e privadas de ensino  
infantil e fundamental.  
*Inconstitucionalidade* reconhecida  
quanto às escolas públicas, já que  
cabe privativamente ao Executivo a  
iniciativa de lei que verse sobre  
criação e extinção de cargos,



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

empregos, funções, serviços e atividades da administração local e tudo o que nisso está envolvido. **Inconstitucionalidade** presente também ao dispor sobre escolas privadas, agora porque ingressou no domínio reservado à livre iniciativa e à liberdade de concorrência relativamente à matéria estranha à competência municipal. Ação procedente.(ADIN 2008423-90.2015.8.26.0000, J. em 27/05/2015, Rel. Arantes Theodoro)”.

E mais, ao prever de forma genérica que para a consecução da norma, serão utilizadas verbas próprias, consignadas em orçamento, suplementadas se necessário, a lei atacada por esta via viola os artigos 25 e 176, I da Carta Estadual, **verbis**:

*“Artigo 25 - 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;...”*

e

**Artigo 176 - São vedados:**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;...”*

Ora, ao editar a lei impugnada, criando atribuição ao Poder Executivo sem especificar qual a fonte de custeio, mais uma vez invade a Câmara Municipal a seara de atribuições exclusivas do Executivo, afrontando também o artigo 174, III da Constituição Bandeirante, que é claro ao estabelecer que “leis de iniciativa do Poder Executivo” estabelecerão, com observância de seus preceitos, os orçamentos anuais.<sup>1</sup>

É do dizer de Hely Lopes Meirelles que:

*“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 compõe 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*

---

<sup>1</sup>Artigo 174 — “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.”.





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. 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 (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos,*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros.2000. p. 506-507 – ADIN 152220-0/9-00).*

Pontofinalizando, consoante parecer do *i.*  
Procurador Geral da Justiça:

“Ademais, a lei impugnada adentra indevidamente, outrossim, na denominada reserva de Administração, consoante já decidido:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - 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



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 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).

Outro caminho não há, pois, se não o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 7.374, de 14 de abril de 2015, do Município de Guarulhos, ora declarada, confirmando-se a liminar outrora concedida.

Diante do exposto, julgo procedente a ação.

[

**XAVIER DE AQUINO**  
**RELATOR**