



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

DESPACHO

PROJETO DE DECRETO

LEGISLATIVO Nº

04

EMENTA: SUSPENDE A EXECUÇÃO DA LEI ORDINÁRIA Nº 13.885/2016 QUE: "INSTITUI O PLANO MUNICIPAL PARA A HUMANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA AO PARTO, DISPÕE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DE ANALGESIA EM PARTOS NATURAIS DE GESTANTES NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO."

APRESENTAMOS À CONSIDERAÇÃO DA CASA O SEGUINTE:

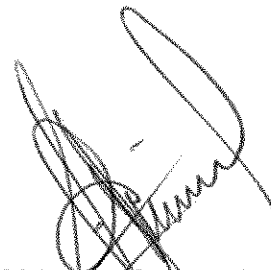
ARTIGO 1º - Fica **suspensa, por inconstitucionalidade**, nos termos da decisão definitiva do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a **Lei Ordinária nº 13.885/16**, de 08 de setembro de 2016, publicada no DOM de 12 de setembro de 2016, conforme acórdão exarado nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2123158-68.2017.8.26.0000, em virtude do contido no ofício nº 3996-A/2017-egt, firmado pelo Exmo. Sr. Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

ARTIGO 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.-

Sala das Sessões, 06 de fevereiro de 2018.


IGOR OLIVEIRA
Presidente


ORLANDO PESOTI
1º Vice-Presidente


ALESSANDRO MARACA
2º Vice-Presidente


LINCOLN FERNANDES
1º Secretário


FABIANO GUIMARÃES
2º Secretário

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2017.0000798521

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2123158-68.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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 Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA.

São Paulo, 18 de outubro de 2017.

Evaristo dos Santos
RELATOR
Assinatura Eletrônica

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

ADIn nº 2.123.158-68.2017.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **35.825**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

(Lei nº 13.885/16)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 13.885 de 08.09.16. Instituiu plano municipal para a humanização da assistência ao parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no âmbito Municipal. Vício reconhecido.

Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes.

Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF.

Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual).

Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 12). Precedentes dos Tribunais Superiores.

Ação procedente.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 13.885**, de 08 de setembro de 2016 (fls. 11/16), instituindo o plano municipal para a humanização da assistência ao parto e dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no Município de Ribeirão Preto.

Sustentou, em resumo, ingerência de administração do Poder Legislativo. Inequívoca ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes. Norma gera gastos sem indicar a fonte de custeio. Evidente afronta aos arts. 5º, 25, 37, 47, II, III, XIV, 144 e 176, I, todos da Constituição Bandeirante. Citou jurisprudência. Daí a suspensão liminar da lei e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/08).

Concedida a liminar (fls. 34), vieram informações da Câmara Municipal (fls. 47/53), com documentos (fls. 55/98). Declinou de sua intervenção o d. Procurador-Geral do Estado (fls. 44/45). Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência (fls. 101/123).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É o relatório.

2. Procedente a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 13.885**, de 08 de setembro de 2016 (fls. 11/16), instituindo o plano municipal para a humanização da assistência ao parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no Município de Ribeirão Preto.

Com o seguinte teor referido diploma:

“Artigo 1º - Toda gestante, independente de idade, raça, cor, etnia, religião, orientação sexual, deficiência, condições econômicas ou sociais, tem direito a receber assistência humanizada durante o parto por parte da Rede de Saúde Pública do Município de Ribeirão Preto, integrante do Sistema Único de Saúde - SUS, vetada qualquer forma de discriminação.”

“Art.2º - Para os efeitos desta lei, é considerado parto humanizado, ou assistência humanizada ao parto, o que consta na Lei nº 13.082/2013 que institui o Pacto Humanizado de Assistência ao Parto, considerando o atendimento que:”

“I - Respeitar as normas da Resolução da Diretoria Colegiada nº 36/08 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária que dispõe sobre Regulamento Técnico para Funcionamento dos Serviços de Atenção Obstétrica e Neonatal;”

“II - Estiver baseada nas melhores evidências científicas para assistência à gestação, parto e puerpério, de acordo com revisões e avaliações científicas por parte da Organização Mundial da Saúde - OMS ou de outras instituições de excelência reconhecida;”

“III - Não comprometer a segurança do processo, nem a saúde da parturiente ou do recém-nascido;”

“IV - Só adotar rotinas e procedimentos cuja extensão e conteúdo tenham sido objeto de revisão e avaliação científica por parte da já mencionada Organização Mundial da Saúde - OMS ou de outras instituições de excelência reconhecida;”

“V - Garantir à gestante o direito de optar pelos procedimentos que lhe propiciem maior conforto e bem-estar, incluindo procedimentos para alívio da dor;”

“VI - Respeito à fisiologia da gestação, do parto e do nascimento evitando

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

procedimentos desnecessários com a preferência pela utilização dos métodos menos invasivos e mais naturais;"

"VII - Oportunidade para a gestante escolher as circunstâncias em que o parto ocorra, considerando o local, posição do parto, uso de intervenções e equipe;"

"VIII - Garantia de informação baseada em evidências científicas de modo prévio à gestante ou parturiente, assim como para o(a) acompanhante dos métodos e procedimentos seletivos;"

"IX - Assegurar a responsabilidade compartilhada que garanta relações isonômicas entre a gestante e a equipe, garantindo a autonomia da gestante;"

"X - Garantia da presença, junto à parturiente, de um(a) acompanhante, indicado pela mesma, durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato."

"Art. 3º - Diagnosticada a gravidez, a gestante terá direito à elaboração de um Plano Individual de Parto, no qual deverão ser indicados:"

"I - o estabelecimento onde será prestada a assistência pré-natal, nos termos da lei;"

"II - a equipe responsável pela assistência pré-natal;"

"III - o estabelecimento hospitalar onde o parto será preferencialmente efetuado;"

"IV - a equipe responsável, no plantão, pelo parto;"

"V - as rotinas e os procedimentos eletivos de assistência ao parto pelos quais a gestante fizer opção."

"Art. 4º - A elaboração do Plano Individual de Parto deverá preferencialmente ser precedida de avaliação de enfermagem ou avaliação médica da gestante, na qual serão identificados os fatores de risco da gravidez, reavaliados a cada contato da gestante com o sistema de saúde durante a assistência pré-natal, até mesmo quando do atendimento preliminar ao trabalho de parto."

"Art. 5º - No Plano Individual de Parto, a gestante manifestará sua opção sobre:"

"I - a utilização de métodos não farmacológicos para alívio da dor;"

"II - a administração de medicação para alívio da dor;"

"III - a administração de anestesia peridural ou raquidiana;"

"IV - o modo como serão monitorados os batimentos cardíacos fetais;"

"V - presença de acompanhante de sua escolha;"

"VI - realização de tricotomia;"

"VII - realização de infusão de soro e/ou ocitocina;"

"VIII - amniotomia;"

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"IX - toque vaginal;"

"X - puxo guiado;"

"XI - posição no expulsivo;"

"XII - ambiente (iluminação, sons e temperatura);"

"XIII - momento de iniciar contato pele a pele e amamentação;"

"XIV - procedimentos com o recém-nascido."

"Parágrafo Único - O médico (a) ou enfermeiro (a) obstetra responsável poderão se posicionar restringindo as opções em caso de risco à saúde da gestante ou do nascituro; devendo ser registrado em prontuário e justificado."

"Art. 6º - O profissional responsável deverá esclarecê-la de forma clara, precisa e objetiva sobre as implicações de cada uma das suas disposições de vontade."

"Art. 7º - O poder público deverá informar a toda gestante atendida pelo SUS, de forma clara, precisa e objetiva, todas as rotinas e procedimentos eletivos de assistência ao parto, assim como as implicações de cada um deles para o bem-estar físico e emocional da gestante e do recém-nascido."

"Art. 8º - As disposições de vontade constantes no Plano Individual de Parto só poderão ser contrariadas quando assim o exigir a segurança do parto ou a saúde da mãe ou do recém-nascido."

"Art. 9º - O poder público só poderá prescrever e encorajar as práticas de assistência obstétrica ou neonatal cuja extensão e conteúdo tenham sido objeto de revisão e avaliação científica por parte da Agência Nacional de Saúde - ANS, do Ministério da Saúde ou, na omissão destes, da Organização Mundial de Saúde - OMS."

"Art. 10 - Será objeto de justificação por escrito, firmada pelo chefe da equipe responsável pelo parto, a adoção de qualquer dos procedimentos que os protocolos menciona- dos nesta lei classifiquem como:"

"I - desnecessárias ou prejudiciais à saúde da gestante, da parturiente ou do nascituro;"

"II - de eficácia carente de evidência científica;"

"III - suscetíveis de causar dano quando aplicados de forma generalizada ou rotineira;"

"IV - contrários ao consentimento da gestante e acompanhante."

"§ 1º - A justificação de que trata este artigo será averbada no prontuário médico após a entrega de cópia à gestante ou acompanhante."

"§ 2º - Ressalvada disposição legal expressa em contrário, ficam sujeitas à justificação de que trata este artigo:"

"I - a administração de enemas;"

"II - a administração de ocitocina, a fim de acelerar o trabalho de parto;"

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

“III - os esforços de puxo prolongados e dirigidos durante processo expulsivo;”

“IV - a amniotomia;”

“V - a episiotomia, sem prévio consentimento e indicação;”

“VI - realização da manobra de Kristeller, quando relatada pela paciente, mesmo sem registro em prontuário;”

“VII - realizar toque vaginal sem prévio consentimento, mesmo em instituições de ensino.”

“Art. 11 - A equipe responsável pelo parto deverá:”

“I - utilizar materiais descartáveis ou realizar desinfecção apropriada de materiais reutilizáveis;”

“II - utilizar luvas no exame vaginal, durante o nascimento do bebê e na dequitação da placenta;”

“III - esterilizar adequadamente o corte do cordão;”

“IV - examinar rotineiramente a placenta e as membranas;”

“V - monitorar cuidadosamente o progresso do trabalho de parto, fazendo uso do partograma recomendado pela OMS; VI - cuidar para que o recém-nascido não seja vítima de hipotermia.”

“§ 1º - Ressalvada a prescrição médica com adequada indicação e justificativa em contrário, durante o trabalho de parto será permitido à parturiente:”

“I - manter liberdade de movimento e deambulação;”

“II - liberdade para uso ilimitado da banheira e/ou chuveiro;”

“III - escolher a posição que lhe pareça mais confortável;”

“IV - ingerir líquidos e alimentos leves;”

“V - ter acompanhante de sua escolha em tempo integral.”

“§ 2º - Ressalvada prescrição médica com adequada indicação e justificativa em contrário, será favorecido o contato físico precoce entre a mãe e o recém-nascido, após o nascimento, especialmente para fins de amamentação na primeira hora de vida.”

“Art. 12 - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”

“Art. 13 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 11/16)

Com razão o autor.

a) Há vício de iniciativa.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Municipal em apreço, em que pesem as doughtas opiniões em contrário, é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência e separação dos poderes** (“**Artigo 5º** - *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

Lei de **iniciativa parlamentar** (fls. 09/23) afeta diretamente seara do Poder Executivo.

Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II, da Constituição Federal**, reserva-se “... *ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa...*” (“Curso de Direito Constitucional” – Ed. Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868).

Assim dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em vários incisos de seu **art. 47** (“**Artigo 47** - *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*”), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** (“**II** - *exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual*”); **XI** (“**XI** - *iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição*”); **XIV** (“**XIV** - *praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo*” – grifei) e **XIX** [“**XIX** - *dispor, mediante decreto, sobre: (...) a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos*”]; de observância **necessária** no âmbito Municipal **também** por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual** - “*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.*”).

Não restam dúvidas quanto a despesas decorrentes da norma local em exame. Caso contrário descabido dispositivo indicando forma genérica de custeio (art. 12 – acima).

Ora, por – **organização administrativa** – segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que “... *resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica,*

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

as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.” (“Manual de Direito Administrativo” – Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

“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. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. 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, 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.” (grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2013 – 17ª ed. – Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 631).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (*“Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local”* – ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), não é possível restringir a ressalva constitucional instituída retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional em prestígio à prerrogativa de Poder.

De sua parte, o **Colendo Supremo Tribunal Federal** tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como (1) da Lei municipal nº 11.015/2005, de Juiz de Fora/MG, ao criar o serviço de arquitetura e engenharia públicas (RE nº 601.861/MG – DJ-e de 27.11.09 – Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**); (2) da Lei municipal nº 12.604/98, de São Paulo, ao **obrigar a manutenção de programas e serviços de atenção à terceira idade** (RE nº 505.476/SP – DJ-e de 09.09.11 – Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**); (3) da Lei municipal nº 12.617/98, de São Paulo, ao prever a introdução da matéria 'cidade-cidadania' nos currículos escolares da rede municipal de ensino e da rede privada, modificando o serviço e criando atribuições aos órgãos responsáveis pela educação (RE nº 395.912 AgR/SP – j. em 06.08.13 – Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**), dentre outros.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim o **Pretório Excelso** já dispôs:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar em aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.” (STF – grifei – ADI nº 2857/ES – DJ-e de 29.11.07 – Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA).

De igual forma o **Egrégio Órgão Especial** deste **Tribunal de Justiça** acolheu pretensões de reconhecimento de inconstitucionalidade: **v.g. (a)** na Lei nº 1.037/12, de Bertioga, ao criar o “Programa de esclarecimento e conscientização sobre a Esclerose Múltipla” (ADIn nº 0076084-91.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 31.07.13 – Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**); **(b)** na Lei nº 950/11 de Bertioga, ao instituir a “Semana de Prevenção e Combate à Anemia Falciforme” (ADIn nº 0088295-62.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 14.08.13 – Rel. Des. **ENIO ZULIANI**); **(c)** na Lei nº 937/10, de Bertioga, ao instituir a “Semana Municipal da Família” (ADIn nº 0088281-78.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 28.08.13 – Rel. Des. **RUY COPPOLA**); **(d)** na Lei nº 982/11, de Bertioga, ao criar o “Dia Municipal da Economia Solidária” (ADIn nº 0088280-93.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 11.09.13 – Rel. Des. **ITAMAR GAINO**); **(e)** na Lei nº 11.381/13, de São José do Rio Preto, ao instituir “Programa Municipal de Primeiros Socorros” (ADIn nº 0195538-65.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 05.02.14 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**); **(f)** na Lei nº 2.941/14, de Hortolândia, ao criar o “Programa Municipal de Saúde do Homem” (ADIn nº 2049626-66.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 04.06.14 – Rel. Des. **ANTONIO LUIZ PIRES NETO**); **(g)** na Lei nº 4.909/13, de Mauá, criando a “Semana Municipal de Orientação e Prevenção à Gravidez na Adolescência” (ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15, de que fui Relator), dentre inúmeros outros julgados.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido, dispondo sobre questão semelhante:

*“Assim, com a intenção de assegurar a todas as gestantes o direito ao parto humanizado e sem dor, o Estado de São Paulo editou a Lei nº 15.759, de 25 de março de 2015, que ‘Assegura o direito ao parto humanizado nos estabelecimentos públicos de saúde do Estado e dá outras providências’, de modo que a lei impugnada, ao tratar de idêntica matéria, acabou extrapolando os limites legislativos.” “Portanto, resta clara a inconstitucionalidade do ato normativo combatido, por violação aos artigos 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo __ ainda que este fundamento não tenha sido invocado pelo requerente, este C. Órgão Especial não fica adstrito aos fundamentos jurídicos da petição inicial quando da análise da constitucionalidade do dispositivo questionado __, posto que ao Município, dentro de sua competência legislativa cabe apenas **suprir a ausência das normas, ou complementá-las em suas lacunas, em tudo que disser respeito à saúde pública local**, nos termos dos artigos 24, XII, e 30, I, II e VII, da Constituição Federal, o que não se verifica no caso dos autos.”*

*“Não bastassem tais considerações, a matéria tratada na legislação impugnada encontra-se inserida dentre aquelas sujeitas à **iniciativa reservada** ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), em afronta aos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes.”*

*“Com efeito, quanto ao **vício de iniciativa**, a Suprema Corte, por reiteradas decisões, vem sustentando que a cláusula de reserva constitucional de iniciativa em matéria de instauração do processo legislativo é de observância compulsória também pelos Estados-membros e pelos Municípios às hipóteses taxativamente definidas, em ‘*numerus clausus*’, no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal (RTJ 174/75, Relator Ministro Maurício Corrêa, RTJ 178/621, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, RTJ 185/408-408, Relator Ministra Ellen Gracie, ADI 1.729, Relator Ministro Nelson Jobim).” (destaquei – grifos no original – ADIn nº 2001428-27.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 08.06.16 – Rel. Des. RICARDO ANAFE).*

A norma local – **Municipal nº 13.885/16** – ao instituir o plano municipal para a humanização da assistência ao parto, dispondo, dentre outras providências, sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no Município de Ribeirão Preto, impôs nova atribuição à Administração Municipal, invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando **vício formal subjetivo** a ensejar o acolhimento da pretensão (ADIn nº 2.101.616-96.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 12.11.14 – Rel. Des. XAVIER DE AQUINO).

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Inequívoco o **vício de iniciativa** a macular a norma em questão.

Além do mais, como bem observou a D. Procuradoria:

"... a lei em questão, ao estabelecer obrigações a serem executadas pelos órgãos da Secretaria Municipal de Saúde, por meio da disponibilização de um plano de atendimento a gestantes e parturientes, trata de escolhas sobre como deve ser realizado o atendimento de saúde no Município e as respectivas prioridades e é, por conseguinte, inconstitucional, porque, em tal matéria, não há que se admitir a iniciativa parlamentar." (grifei – fls. 118).

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, *"... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo."* (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** – DJE de 22.11.11, mencionado pela Douta Procuradoria, dentre outros no mesmo sentido).

Tal é o caso dos autos.

b) Indicação de fonte de custeio.

Em que pese diversas vezes ter entendido **inconstitucionais** normas nessas condições (ADIn nº 2.000.343-40.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.003.556-54.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15; ADIn nº 2.223.854-20.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15 – dentre outros no mesmo sentido), **reconsiderarei** meu posicionamento quanto a esse ponto.

Disciplina a Constituição Bandeirante:

"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."

No caso, embora o **art. 12**, da **Lei Municipal nº 13.885/16**, não aponte, especificamente, de onde viriam as despesas decorrentes de sua promulgação, previu,

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

genericamente, sobre tal assunto, assim dispondo: “Art. 12 - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”.

Ora, as leis que criam despesas e perpetrem a indicação, embora **genericamente**, da fonte de custeio, máxime quando não dizem respeito à previdência social, **não** devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.

Não discrepa desse entendimento o Colendo Órgão Especial:

“Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrão ‘à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária’, tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada.”

(...)

“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.”

“Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.” (grifei – ADIn nº 2110879-55.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 12.11.14 – Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI).

E,

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“... a simples alegação de falta de previsão orçamentária somente inviabiliza a execução da despesa no exercício financeiro em que a lei é publicada, podendo ser aplicada nos anos seguintes sem que se tenha de declarar sua inconstitucionalidade.” (ADIn nº 2181349-14.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15 – Rel. Des. **JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN**).

No mesmo sentido o posicionamento do **C. Supremo Tribunal Federal**:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (grifei – ADI 3599/DF – DJ-e de 14.09.07 – Rel. Min. **GILMAR MENDES**).

E ainda: ADI/MC 484/PR, Rel. Min. **CÉLIO BORJA**, j. 06.06.91; ADI 1243-6, Rel. Min. **SYDNEY SANCHES**, j. 17.08.95; ADI 1.428-5, Rel. Min. **MAURÍCIO CORRÊA**, j. 01.04.96; ADI 1585/DF, Rel. Des. **SEPÚLVEDA PERTENCE**; AI-ARG 446679, Rel. Min. **ELLEN GRACIE**, j. 13.12.05; ADI 3599/DF – DJ-e de 14.09.07 – Rel. Min. **GILMAR MENDES**; RE 770329/SP, Rel. Min. **ROBERTO BARROSO**, j. 29.05.14.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesses termos, à luz desses entendimentos, não há que se falar em inconstitucionalidade por indicação genérica de fonte de custeio. No entanto, os fundamentos anteriores são suficiente para atingir totalmente o diploma legal em exame.

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade, invalida-se integralmente a Lei Municipal nº 13.885/16, por afronta aos arts. 5º; 24, § 2º, 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX; 120, 144 e parágrafo único do art. 159, todos da Constituição Estadual.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS

Relator

(assinado eletronicamente)