ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Projeto de Lei nº L-070/2022.
Autor: Vereador Luiz Matos.
Assunto: Dispõe sobre a orientação e o treinamento aos pais e/ou responsáveis para primeiros socorros em caso de engasgamento, aspiração de corpo estranho e prevenção de morte súbita de recém-nascidos pelos hospitais e maternidades no âmbito do Município de Macaé.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-070/2022, que dispõe sobre a orientação e o treinamento aos pais e/ou responsáveis para primeiros socorros em caso de engasgamento, aspiração de corpo estranho e prevenção de morte súbita de recém-nascidos pelos hospitais e maternidades no âmbito do Município de Macaé.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador Luiz Carlos Matos França, dispõe sobre matéria de extrema importância para garantir o bem-estar de nossas crianças, ao criar projeto que visa promover e difundir o conhecimento sobre a prática de primeiros socorros direcionados à solução de problemas recorrentes em crianças recém-nascidas, constituindo matéria de relevante interesse público.

Contudo, há que se observar que as normas contidas no § 1º do Art. 1º, no § 1º do Art. 2º e no Art. 3º, violam o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto no Art. 2º da Constituição Federal e no Art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no princípio da iniciativa das leis previsto no Art. 61 da Carta Magna e no Art. 112 da Constituição Estadual, e o disposto na Lei Orgânica de Macaé no tocante à iniciativa da proposta, em desacordo com o disposto no Art. 11, incisos I, II e IX e no art. 73, incisos III e VI, todos da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelecem:

> Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> IX – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> (...)
> Art. 73. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias** ou Departamentos equivalentes e órgãos e entidades da Administração Pública;
> (...)

> VI – **matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

Note-se também que a norma tem caráter genérico em sua incidência porque não explicita se os estabelecimentos de saúde obrigados a seu cumprimento seriam da rede pública ou privada, municipal, estadual ou federal.

Em se falar da rede privada de saúde a proposta em estudo viola as regras para regulação das atividades da iniciativa privada, a partir do ponto de vista do direito civil, que regula a vida do cidadão em sociedade, como se verifica na redação do § 1º do Art. 1º, do § 1º do Art. 2º e do art. 3º, que impõem deveres (obrigações) aos serviços de saúde da rede privada.

Neste ponto temos a violação ao disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe textualmente que legislar sobre matérias de direito civil é ato de competência exclusiva da União.

> Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:
> **I - direito civil**, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
> *(grifos nossos)*

Além disso, o artigo 290 da Constituição Estadual assegura, na área de saúde, a liberdade de exercício profissional e de organização dos seus serviços, na forma da lei. Ao criar para o setor privado a obrigação de fornecer adequada orientação e o treinamento aos pais e/ou responsáveis para primeiros socorros em caso de engasgamento, aspiração de corpo estranho e prevenção de morte súbita de recém-nascidos pelos hospitais e maternidades, o que demandará profissional especificamente qualificado, a legislação em exame viola o princípio da livre iniciativa previsto no artigo 215 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ainda a liberdade de exercício profissional e de organização interna dos serviços privados de saúde prevista no artigo 290 da Carta Estadual.

Nesse sentido, há sólida e pacífica jurisprudência no Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que

passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem** do regime jurídico de servidores desse Poder **ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da 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 diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo**: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão**

causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
(STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 1304, J. 11/03/2004, P. 16/04/2004)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA

PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, "E" C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. **O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência**. 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. **A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo**. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03). 5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do

Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta). 6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, "e" c.c art. 84, II e VI, da CF). 7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: "14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. **Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera '...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação'** (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.
(STF, Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Processo ADI 3564 / PR - PARANÁ, J. 13/08/2014, p. 09/09/2014)
(grifos nossos)

Observe-se que, no tocante aos serviços prestados pela rede pública municipal de saúde, a norma em estudo cria novas atribuições para os servidores públicos municipais, que passarão a desempenhar nova atividade ao realizar os procedimentos de ministrar cursos e palestras à população em geral sobre o tema abordado no PL L-070/2022.

É imperativo ainda, trazer à colação os esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal Adjunta de Alta e Média Complexidade, em consulta sobre o tema em análise, que informa que a mesma não dispõe de um setor de planejamento estruturado que seja capaz de fazer essa avaliação no momento, apesar do interesse da Secretaria em proporcionar o referido treinamento.

Da mesma forma, indica ainda que não há previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou na Lei Orçamentária em vigor de alocação de recursos que permitam a implantação do projeto nos moldes propostos, não havendo indicação da fonte de custeio para o projeto, verificando-se assim, uma indevida interferência no orçamento municipal.

Além da previsão orçamentária, é importante destacar que, para abarcar a concepção, implementação e execução do Projeto de Lei nº L-070/2022, nos termos e prazos propostos, seriam necessárias adaptações, reestruturações e planejamentos na rede pública municipal de saúde em curto espaço de tempo, o que não é possível de execução.

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-070/2022, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-070/2022, para excluir o § 1º do Art. 1º, o § 1º do Art. 2º e o seu Art. 3º, em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 17 de outubro de 2022.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO