

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0024698-36.2021.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ

REPRESENTADA: CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ

**RELATORA: DESEMBARGADORA LEILA ALBUQUERQUE
SESSÃO DE JULGAMENTO: 22 DE MAIO DE 2023**

**DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI MUNICIPAL.**

**POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO
À SAÚDE BUCAL DE PACIENTES
COM NECESSIDADES ESPECIAIS.**

Impugnação feita pelo Chefe do Poder Executivo à Lei nº 3.901/20 do Município de Itaguaí, proposta pelo Poder Legislativo.

Representante afirma que a Norma é formalmente inconstitucional por invasão de competência exclusiva.

Aplicação à hipótese do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, *a contrario sensu*, que prevê que “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).*”

Especificação dos Órgãos Municipais que deverão prestar atendimento odontológico e previsão de atendimento a pessoas em abrigos e asilos que devem ficar a cargo do Executivo a fim de melhor aproveitar os recursos materiais e humanos que já dispõe. Dispositivos legais que afrontam diretamente o disposto no artigo 145, incisos II, III e VI, “a”, da Constituição Estadual, que aludem à competência privativa para atos de gestão da administração.

Nítida violação ao princípio da Separação de Poderes previsto no artigo 7º da Constituição do Estado.

Ressalta-se que, apesar de apenas os artigos 4º, 5º e 6º da Lei Municipal nº 3.901/20 tratarem de matéria privativa do Chefe do Executivo, não se mostra razoável manter a validade dos outros cinco dispositivos, uma vez que se trata de lei pequena que perde o sentido com a declaração parcial de inconstitucionalidade.

PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº **0024698-36.2021.8.19.0000** em que é Representante **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ** e Representada **CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ**;

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do

Rio de Janeiro, por **unanimidade** de votos, em ***judgar procedente*** o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.901/20, do Município de Itaguaí, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Itaguaí tendo como objeto a Lei Municipal nº 3.901/20, que institui a política pública de proteção à saúde bucal de pacientes com necessidades especiais.

Alega o Representante que a referida Lei é inconstitucional por invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva do Poder Executivo no que tange ao funcionamento e organização da Administração Pública e dos serviços públicos, em evidente violação ao artigo 112, § 1º, “d”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Afirma que há flagrante violação ao princípio da Separação de Poderes uma vez que o Poder Legislativo extrapola a sua competência e atinge significativamente a estrutura funcional do Poder Executivo.

Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.901/20.

Informações da Representada a fls. 25/28, argumentando que a Lei referida não cria ou altera quaisquer atribuições e funções dos órgãos do Poder Executivo Municipal, mas apenas garante aos munícipes o acesso à saúde, previsto tanto na Constituição Federal, em seu artigo 6º, quanto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 8º, parágrafo único.

Defende que não restou comprovada qualquer

T.J. – O.E.
ADI nº 0024698-36.2021.8.19.0000
Des. Leila Albuquerque



interferência na gestão e funcionamento da Administração Pública, com suposta criação de atribuições aos órgãos do Poder Executivo Municipal, mas, tão somente, fez valer a possibilidade de propositura de projetos e aprovação de Leis que possuam interesse local, como previsto na no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

A douta Procuradoria de Justiça apresentou parecer a fls. 41/51, pela concessão parcial do pedido liminar.

Aresto de fls. 88/95 concedendo parcialmente a liminar para suspender os efeitos dos artigos 4º, 5º e 6º da Lei Municipal nº 3.901/20.

Os autos foram redistribuídos a esta Relatora (fl. 117).

A Representada e a sua Procuradoria não se manifestaram (fl. 125).

A Procuradoria do Estado também não se manifestou (fl. 128).

Parecer da douta Procuradoria de Justiça a fls. 130/142.

É o Relatório.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.901/20, que institui a política pública de proteção à saúde bucal de pacientes com necessidades especiais:

“Art. 1º Fica instituída, no município de Itaguaí, a Política Pública de Proteção à Saúde Bucal para pacientes com necessidades especiais.

Art. 2º. Para viabilizar a política instituída no Art. 1º desta Lei as ações de saúde serão desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com apoio de especialistas e terá como objetivos:

I- Oferecer às pessoas com deficiências tratamento de saúde bucal adequado as suas necessidades;

*II- Inserir ações desta política na Estratégia Saúde da Família;
III- Absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria na qualidade de vida das pessoas com deficiências e seus familiares;*

Art. 3º Para efeito desta Lei entende-se pessoas com necessidades especiais as classificadas a seguir:

- a) Deficiência mental, Deficiência física;*
- b) Anomalias congênitas (deformação, síndromes);*
- c) Distúrbios comportamentais (autismo);*
- d) Transtornos Psiquiátricos;*
- e) Distúrbios sensoriais e de comunicação*
- f) Doenças sistêmicas crônicas (diabetes, cardiopatias, doenças hematológicas, insuficiência renal crônica, doenças autoimunes, doenças vesículo bolhosas, etc.);*
- g) Doenças infectocontagiosas (hepatites, HIV, tuberculose);*
- h) Condições sistêmicas (irradiados, transplantados, oncológicos, gestantes, imunocomprometimentos).*

Art. 4º Fica estabelecido para atendimento dos pacientes citados no artigo anterior, os seguintes locais: CEO, CEMAEE e Hospital Municipal São Francisco Xavier.

Art. 5º Além do atendimento nas Unidades relacionadas no artigo 4º, também fica instituído o atendimento de assistência domiciliar que será realizado nos abrigos e asilos.

Art. 6º Os pacientes que necessitam de sedação medicamentosa, oral, venosa ou anestesia geral serão atendidos na unidade hospitalar municipal.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art.8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação”.

E a controvérsia estabelecida é se o Poder Legislativo tem competência para tê-la editado, por iniciativa sua.

O pedido liminar foi parcialmente deferido, em acórdão da lavra do Desembargador Francisco José de Asevedo, assim ementado:

“EMENTA – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE LIMINAR, TENDO COMO OBJETO A LEI MUNICIPAL N.º 3.901/2020, QUE “INSTITUI A POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO À SAÚDE

*T.J. – O.E.
ADI nº 0024698-36.2021.8.19.0000
Des. Leila Albuquerque*



BUCAL DE PACIENTES COM NECESSIDADES ESPECIAIS”.

DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E À PROTEÇÃO E GARANTIA DA SAÚDE DAS PESSOAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS. HIPÓTESES DE INICIATIVA PRIVATIVA QUE DEVEM RECEBER INTERPRETAÇÃO ESTRITA, DADO QUE LIMITAM A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. TESE N.º 917 DA REPERCUSSÃO GERAL.

INDÍCIOS DE INVASÃO DA DENOMINADA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO, UMA VEZ QUE A LEGISLAÇÃO REFERIDA ESPECIFICA OS ÓRGÃOS QUE DEVERÃO PRESTAR ATENDIMENTO ODONTOLÓGICO AOS PACIENTE PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS, QUANDO TAL OPÇÃO DEVERIA SER FEITA PELO EXECUTIVO, ESPECIALMENTE PARA MELHOR ADEQUAÇÃO DOS RECURSOS MATERIAIS E HUMANOS EXISTENTES, SOB PENA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. CABE AO PREFEITO BUSCAR AS MELHORES OPÇÕES PARA ATENDIMENTO ODONTOLÓGICO DOS PACIENTES PORTADORES DE NECESSIDADE ESPECIAIS EM ABRIGOS E ASILOS. PRESENTES OS REQUISITOS QUE AUTORIZAM A CONCESSÃO PARCIAL DO PLEITO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA LEI.

CONCESSÃO PARCIAL DA LIMINAR PARA SUSPENDER OS EFEITOS DOS ARTS. 4.º, 5.º E 6.º DA LEI MUNICIPAL N.º 3.901, COM EFICÁCIA RETROATIVA, ATÉ O JULGAMENTO DA PRESENTE DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.”

Inicialmente, ressalta-se que o artigo 287 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro dispõe que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais,

econômicas e ambientais que visem a prevenção de doenças físicas e mentais, e outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações de saúde e a soberana liberdade de escolha dos serviços, quando esses constituírem ou complementarem o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, guardada a regionalização para sua promoção, proteção e recuperação”.

Mas, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, exarado quando do julgamento de paradigma com Repercussão Geral, cabe ao Poder Executivo a proposta de Leis que versem sobre seus órgãos e suas atribuições (Tese nº 917):

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido”

(Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 30.09.2016).

Observa-se, assim, que invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal Lei que trate especificamente da estrutura da Administração municipal ou da atribuição de seus Órgãos.

E foi exatamente o que ocorreu *in casu*.

Isso porque os artigos 4º e o 6º do diploma sob análise especificam os Órgãos Municipais que deverão prestar atendimento

odontológico aos pacientes portadores de necessidades especiais, sendo certo que tal opção deveria ficar a cargo do Executivo a fim de melhor aproveitar os recursos materiais e humanos que já dispõe.

Tal também pode ser dito do artigo 5º, que prevê atendimento odontológico a portadores de necessidades especiais em abrigos e asilos, tendo em vista que cabe ao Chefe de Poder Executivo buscar soluções mais adequadas à hipótese, como a celebração de convênios, ressaltando-se a informação de que os portadores de necessidades especiais já recebem atendimento no Centro de Especialidade Odontológica do Município.

Dessa forma, verifica-se que os artigos supramencionados afrontam diretamente o disposto no artigo 145, incisos II, III e VI, “a”, da Constituição Estadual, que aludem à competência privativa para atos de gestão da administração.

Incontroverso, pois, que a proposta do Legislativo se imiscuiu na gestão administrativa do Município, o que é suficiente para a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4ª, 5ª e 6º da Norma.

Não se pode negar que a referida Lei possui objetivo louvável, visando ao aprimoramento da proteção à saúde dos pacientes com necessidades especiais.

Todavia, o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo Ato Normativo que represente violação ao princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 7º da Constituição do Estado.

Em hipótese análoga à dos autos:

*“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*

T.J. – O.E.

ADI nº 0024698-36.2021.8.19.0000

Des. Leila Albuquerque



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”.

(TJ-RS - ADI: 70044693992 RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Data de Julgamento: 19/12/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 16/01/2012)

Estadual: No mesmo sentido, a jurisprudência desta Corte

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA PRÓTESE DENTÁRIA JUNTO À POPULAÇÃO ATENDIDA PELO SUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DIVISÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DO PODER DO CHEFE DO EXECUTIVO.

1- O ordenamento constitucional adota a divisão dos Poderes como um dos seus princípios fundamentais e, por consequência, estabelece o exercício harmônico e independente das respectivas funções executiva, legislativa e jurisdicional.

2- Nesse contexto, a lei oriunda de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre o funcionamento e atribuições de órgão do Poder Executivo caracteriza a afronta ao princípio da Divisão dos Poderes e apresenta-se inválida e ineficaz”.

(0003175-75.2015.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MILTON FERNANDES DE SOUZA - Julgamento: 10/03/2016 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

E o parecer final da douda Procuradoria de Justiça

“A atenção à saúde bucal tem relevância não apenas terapêutica, como preventiva, pois, como sabido, a boca é porta de entrada de diversas infecções, que podem comprometer gravemente o funcionamento do organismo.

Acrescente-se que dispõe o art. 23, II, da Carta Magna, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Trata-se, via de consequência, de dever de proteção imposto às três esferas da Federação.

Registre-se que o Ministério da Saúde instituiu uma Rede de Cuidados à Saúde da Pessoa com Deficiência (RCPD), por meio da Portaria nº 793, de 24 de abril de 2012, visando a promover o acesso às ações e aos serviços de saúde, de forma integral, às pessoas com deficiência temporária ou permanente, progressiva, regressiva ou estável, intermitente ou contínua no âmbito do SUS, o que inclui atenção à saúde bucal às pessoas com deficiência, notadamente por meio de Centros de Especialidade Odontológica – CEO’s (arts. 14, III, 20 e 21 da Portaria citada), incumbindo aos Municípios, na Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, a implementação e a coordenação do Grupo Condutor Municipal, a contratualização dos pontos de atenção à saúde sob sua gestão, incluído o respectivo financiamento e o monitoramento e a avaliação da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência no território municipal (art. 10). O inciso III do art. 10

dispõe que caberá à União, por intermédio do Ministério da Saúde o apoio à implementação, ao financiamento, ao monitoramento e à avaliação da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência em todo território nacional.

O financiamento do programa será, portanto, compartilhado entre União e Municípios.

Na execução dessa política pública, o Ministério da Saúde vem adotando uma série de medidas que possibilitam a expansão da oferta de serviços hospitalares às pessoas com deficiência, permitindo a ampliação do acesso às urgências e emergências odontológicas, bem como ao atendimento sob sedação ou anestesia geral, mediante a adequação de centros cirúrgicos e equipes para este fim, a demonstrar a relevância do thema.

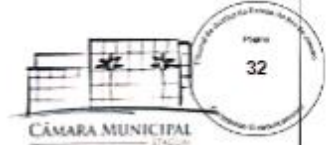
Entretanto, os arts. 4º e 6º do diploma sob análise invadem a denominada reserva de administração, ao especificarem os órgãos municipais em que deverá ser prestado atendimento odontológico aos pacientes portadores de necessidades especiais, opção que deve ficar a cargo do Executivo, não só para racionalizar a utilização dos recursos materiais e humanos de que já dispõe, mas também porque a interferência do Legislativo na organização do Executivo arrosta o princípio da separação de poderes.

O mesmo se diga do art. 5º, que prevê atendimento odontológico a portadores de necessidades especiais em abrigos e asilos, o que, embora tenha louvável motivação, pode não constituir medida adequada, não só do ponto de vista sanitário, como econômico, cabendo ao Prefeito buscar as soluções mais compatíveis com o erário municipal, como, v. gr., a celebração de convênios com entidades filantrópicas.”

Cumpre salientar que a própria Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Vereadores do Município de Itaguaí se manifestou no sentido da invalidade da Lei quando da apreciação do projeto:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PODER LEGISLATIVO



EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ-RJ
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
PARECER



Assunto: Projeto de Lei de autoria do Vereador Ivan Charles Jesus Fonseca.

Ementa: Institui a Política Pública de Proteção à Saúde Bucal de pacientes com necessidades especiais.

Relator: Vereador Gilberto Chediac Leitão Torres

Analisando a matéria em epígrafe e, considerando que o Art. 77 da Lei Orgânica e o Art. 180 do Regimento Interno, determinam que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de Lei que versam sobre políticas, planos e programas municipais, opino pela **ilegalidade e antirregimentalidade** do projeto de Lei.

É o Parecer.

Sala das Comissões, 25 de novembro de 2020.


Carlos Eduardo Kifer Moreira Ribeiro
Presidente

Ressalta-se que, apesar de apenas os artigos 4º, 5º e 6º da Lei Municipal nº 3.901/20 tratarem de matéria privativa do Chefe do Executivo, não se mostra razoável manter a validade dos outros cinco dispositivos, uma vez que se trata de Lei pequena que perde o sentido com a declaração parcial de inconstitucionalidade.

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade são *ex-tunc*, já reconhecidos quando do deferimento da liminar.

Por todo o exposto, *julga-se procedente* o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.901/20, do Município de Itaguaí.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2023.

Desembargadora Leila Albuquerque
Relatora