



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5278426.67.2019.8.09.0000

REQUERENTE

REQUERIDA

RELATOR

ÓRGÃO ESPECIAL

PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER

## VOTO

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**, Íris Rezende Machado, contra a **Lei Municipal nº 10.097/2017**, de iniciativa parlamentar, a qual institui a Carteira Nacional de Saúde da Mulher, e determina que as despesas decorrentes da referida lei decorrerão das despesas próprias consignadas no orçamento, em suposta dissonância ao disposto nos artigos 68, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal; 77, inciso V, da Constituição do Estado; e 89, da Lei Orgânica do Município, porquanto afronta a iniciativa do Chefe do Executivo para legislar sobre organização administrativa e matéria orçamentária.

Pois bem.

Com efeito, os vícios formais, segundo a doutrina dos juristas Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final” (*in Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.070, g.).

Em outras palavras, os vícios formais, conforme os escólios do eminente constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho, “incidem sobre o ato normativo enquanto tal, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma da sua exteriorização” (*in Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1995, p. 1.013, g.).

Ainda, conforme ensina o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (*in Do Processo Legislativo*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 230).

Nesse cenário, a Constituição Estadual, seguindo o modelo estabelecido na Constituição Federal, elegeu determinados núcleos temáticos com o escopo de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de absoluta exclusividade, à iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais. Essa exclusividade afasta a possibilidade jurídica de coparticipação de terceiros na fase introdutória do procedimento de produção normativa.

É o que acontece, por exemplo, com a matéria concernente à estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal, cujo processo legislativo somente pode ser deflagrado pelo Prefeito, conforme prevê o artigo 77, inciso V, da Constituição Estadual, ao assim dispor:

**Art. 77 - Compete privativamente ao Prefeito:**

**V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal; (destaquei).**

Igualmente, o artigo 89 da Lei Orgânica do Município de Goiânia estabelece o seguinte:

**Art. 89 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:**

**I - a organização administrativa e as matérias orçamentárias, nos termos do Art. 135. (grifei).**

(...)

**III - a criação, a estruturação e as atribuições dos órgãos públicos da administração municipal (negritei).**

Assim sendo, uma vez que a matéria matéria versada na Lei Municipal n. 10.097 diz respeito à gestão administrativa, por instituir programa de saúde a ser desenvolvido por órgãos da administração municipal, criar novas atribuições para as unidades públicas de saúde, e gerar despesas para os cofres públicos, decorrentes do incremento de pessoal e material necessários, a sua iniciativa legislativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo local, restando patente, portanto, a sua inconstitucionalidade formal, por ofensa ao mencionado artigo 77, inciso V, da Constituição do Estado.

Registre-se que nas lições do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, “o **desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do 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 ato legislativo eventualmente editado (...)**. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo 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” (STF, Tribunal Pleno, ADI 1809/SC, DJe-176 de 10/08/2017) (negritei).

O referido entendimento encontra guarida, ainda, no posicionamento jurisprudencial perfilhado por esta Corte de Justiça, senão vejamos:

(...) Verificado que o diploma legal hostilizado dispõe sobre organização, estruturação e funcionamento de um órgão da Administração municipal e que advém de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, a sua inconstitucionalidade formal se posta manifesta e insanável, por ofensa aos arts. 2º, caput, e 77, incisos I e V, da **Constituição Estadual. (...) (TJGO, ADIN 5318659-77, Rel. JOÃO WALDECK FELIX, Órgão Especial, julgado e DJE de 18/12/2018) (destaquei).**

(...) Nos termos dos artigos 115 e 135 da Lei Orgânica do Município de Goiânia e do artigo 77 da Constituição Estadual, a iniciativa de projetos disponham sobre a administração municipal e que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública, deve ser do Chefe do Poder Executivo. III - Não tendo sido observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa do projeto que deu origem à lei questionada, imperiosa a declaração de sua inconstitucionalidade, por vício formal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5064300-30.2018.8.09.0000, Rel. CARLOS ALBERTO FRANÇA, Órgão Especial, julgado em 13/12/2018, DJe de 13/12/2018) (negritei).**

(...) É plausível a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.017/2017, resultante de processo legislativo deflagrado pela Câmara Municipal de Goiânia, que ao prever o direito do paciente internado em unidades de saúde



municipais de se fazer acompanhar por uma pessoa de sua confiança durante o tempo da internação, criou uma série de obrigações de cunho administrativo para o Município, ampliando, por consequência, o rol de atribuição dos citados órgãos públicos, os quais subordinam-se ao Chefe do Poder Executivo local e, portanto, estão sujeitas à lei de iniciativa privativa dessa autoridade (...) (TJGO, ADIN 5102577-52, Rel. KISLEU DIAS, Corte Especial, julgado e DJe 04/07/2017) (negritei).

Assim sendo, uma vez que a Lei Municipal nº. 10.097/2017, de iniciativa parlamentar, tratou indevidamente de matéria afeta à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo municipal, a sua inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa deve ser declarada.

Ante o exposto, acolhendo o parecer da douta Procuradoria de Justiça, **julgo procedente o pedido formulado na inicial, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 10.097/2017, com efeito ex tunc.**

É o voto.

Goiânia, 10 de fevereiro de 2020.

Desembargador **CARLOS ESCHER**

RELATOR

12/M

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5278426.67.2019.8.09.0000**

REQUERENTE  
REQUERIDA  
RELATOR  
ÓRGÃO ESPECIAL

PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA  
CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA  
DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI**

**MUNICIPAL Nº 10.097/2017, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DA CARTEIRA NACIONAL DE SAÚDE DA MULHER. AFRONTA À INICIATIVA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO (ART. 77, V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL.**

É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e seus incisos da Constituição Estadual, a exemplo da sua organização administrativa, razão pela deve ser declarada a inconstitucionalidade, por vício formal, da Lei nº 10.097/2017, de iniciativa parlamentar, a qual instituiu indevidamente novas atribuições para as unidades públicas municipais de saúde, ao criar a Carteira Nacional de Saúde da Mulher.

**AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as supra indicadas.

**ACORDAM** os componentes do Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em **julgar procedente a ação**, nos termos do voto do Relator.

Presidiu a sessão o Desembargador Walter Carlos Lemes.

Presente a ilustre Procuradora de Justiça Dra. Ana Cristina Ribeiro Peternella França.

Goiânia, 10 de fevereiro de 2020.

Desembargador **CARLOS ESCHER**

RELATOR