



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER N° 349/2023 - LOMPP.

PROCESSO: 7429/2023.

INTERESSADO (A): Comissão de Justiça e Redação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico sobre o teor do Projeto de Lei 289/2023, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador Eliel Miranda, que "*Dispõe sobre a instituição do Programa 'Primeiros Passos'.*"

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, pelo qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.

2. **É o breve relatório.**

3. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: "§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários."



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

4. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o "caput", do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.

5. O Projeto de Lei de autoria parlamentar pretende dispor sobre a instituição do programa "primeiros passos", que, conforme leitura do art. 1º, consistirá no atendimento médico pediátrico nas creches municipais de tempo integral e que funcionará como um sistema de prevenção a doenças infantis.

6. A meu sentir, a propositura é inconstitucional porque interfere na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, afrontando o princípio federativo e o princípio da separação dos poderes, previstos nos artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do seu artigo 144, assim reproduzidos:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...)

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.

7. Ademais, esse desvio de poder legislativo está configurado na medida em que, se a gestão do município é realizada pelo Prefeito Municipal, a iniciativa do Legislativo que, a pretexto de criar política pública implica interferir diretamente na condução da gestão pública municipal importa em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais.

8. Os artigos os incisos II e XIV do artigo 47 c.c. art. 5º, da Constituição Paulista impedem tal usurpação, na medida em que a gestão do atendimento médico pediátrico não deve ser uma decisão exclusivamente política, mas sim pautada por critérios técnicos definidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, na forma do artigo 198 da Constituição da República. Veja-se:

"Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um **sistema único**, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.”

9. Fica evidente da leitura do artigo 3º do projeto a ingerência legislativa em assuntos de natureza exclusivamente técnica em matéria de saúde, que, a meu ver, macula toda a propositura de inconstitucionalidade formal, porque elenca uma série de serviços que deverão ser prestados sem a mínima demonstração de adequação à finalidade proposta.

10. Em outras palavras, deve ser exigido do Poder Público que suas ações sejam respaldadas por critérios técnicos e científicos e que sejam implantadas as políticas públicas a partir de leis e atos administrativos lógicos e coerentes.

11. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o critério da razoabilidade deve nortear a produção normativa do legislador municipal. Confira-se:

“TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do 'substantive due process of law'. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade.” (STF ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA**

Pleno, julgado em 19/06/2002, DJ 12-03-2004 PP-00036
EMENT VOL-02143-02 PP-00275).

12. Nesse sentido é o precedente do Tribunal
de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.664, DE
11 DE MAIO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ/SP, QUE 'DISPÕE
SOBRE ESTABELECE O PESO MÁXIMO DO MATERIAL ESCOLAR A
SER TRANSPORTADO POR ALUNO DO PRÉ-ESCOLAR ATÉ O ENSINO
FUNDAMENTAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - AUSÊNCIA DE
PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, POR SI SÓ, QUE NÃO TEM O CONDÃO
DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI - PRECEDENTES DO
C. STF - INICIATIVA PARLAMENTAR - INVIABILIDADE -
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE
VERSA TEMA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, COM REFLEXOS NA
ESTRUTURA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO - INICIATIVA CABE
EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - TESE FIXADA EM
REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF - TEMA NO 917 -
ARE 878.911/RJ - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS
PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XI E
XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES -
NORMA, ADEMAIS, QUE MACULA O PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE - ATO DESPROVIDO DE
ESTUDO TÉCNICO/CIENTÍFICO E QUE SE MOSTRA INADEQUADO À
FINALIDADE PROPOSTA - ARTIGO 111 DA CARTA PAULISTA -
PRETENSÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de
Inconstitucionalidade 2186114-52.2019.8.26.0000;
Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão
Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data
do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro:
26/02/2020).

13. Também aponta a presença de
inconstitucionalidade formal por violação da separação de
poderes o teor do artigo 2º do projeto, porque restringe a
execução do programa por meio de servidores já pertencentes ao



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

quadro do município, o que suprime a discricionariedade e a capacidade de gestão do Chefe do Poder Executivo que, em tese, poderia implementá-lo por meio do modelo de contratações temporárias, terceirizações ou prestação de serviços por meio de entidades do terceiro setor (OSCIP, ONG's etc).

14. Finalmente, impende ressaltar que, a propositura apresenta inconstitucionalidade formal por violação do princípio do federalismo, porque incluiu os agentes comunitários de saúde no rol de profissionais que devem realizar avaliação ponderal e nutricional, atualização de vaciniais, diagnósticos de eventuais deficiências e orientações preventivas aos professores e monitores.

15. Isso porque, de acordo com o § 5º, do artigo 198 da CR/88¹, a atribuição dos agentes comunitários de saúde é definida por lei editada pela União, tal como ocorreu por meio da Lei nº11.350, de 5 de outubro de 2006, cujo artigo 3º determina que o exercício de atividades desses profissionais é pautada conforme as diretrizes estabelecidas pelo SUS. Confira-se:

Art. 3º O Agente Comunitário de Saúde tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde, com objetivo de ampliar o acesso da comunidade assistida às ações e aos serviços de informação, de saúde, de promoção

¹ CR/88, artigo 198, § 5º: Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

social e de proteção da cidadania, sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal.

16. Trata-se, portanto, de propositura legislativa que fere a um só tempo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes e as regras verticais de iniciativa reservada à União (federalismo).

17. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela inconstitucionalidade formal subjetiva (vício de iniciativa) do Projeto de Lei nº 289/2023, com fundamento nos artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do seu artigo 144, inconstitucionalidade material por violação do *caput* do artigo 198 da Constituição da República e inconstitucionalidade formal por violação do §5º, do artigo 198 também da Carta Magna.

18. À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 7 de novembro de 2023.

LUIZ OTÁVIO DE MELO PEREIRA PAULA
Procurador Legislativo - OAB/SP 342.507



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=4C200160CTVJAVJ0>, ou vá até o site <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 4C20-0160-CTVJ-AVJ0



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 4C20-0160-CTVJ-AVJ0