



PI0261/21

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0261/21.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador André Santos, que dispõe sobre a realização do exame do 'reflexo vermelho' ou 'teste do olhinho' em recém-nascidos, nas maternidades, clínicas e hospitais públicos e particulares que possuam maternidade.

Segundo a proposta, esse exame é considerado um exame preventivo da deficiência monocular na primeira infância.

Por fim, ainda de acordo com a propositura, esse exame de acuidade visual será gratuito e realizado mediante acordo ou convênio com o Sistema Único de Saúde (SUS) ou por serviço próprio.

A proposta poderá seguir tramitação, consoante será demonstrado abaixo.

Com efeito, sob o prisma formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

A propositura em análise versa sobre a proteção da saúde da criança, buscando a melhoria na qualidade da atenção neonatal no Município de São Paulo.

Neste contexto, o Município possui, indubitavelmente, competência para editar normas protetivas da saúde pública e da proteção da infância e da juventude, nos termos dos artigos 30, I e II, cc. 24, XII e XV, da Constituição Federal e artigos 13, I e II, da Lei Orgânica do Município, suplementando a legislação federal e a estadual.

E, sendo certo que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196 da Constituição Federal), são de relevância pública as ações e os serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (art. 197).

Assim, de maneira harmônica, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê a saúde como direito de todos (art. 212) e o dever do Município de garantir esse direito:

Art. 213 - O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:

I - políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0261/21

outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho;

II - acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, em todos os níveis de complexidade;

III - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde.

O projeto prevê a instituição do exame/teste sem ingerência na organização administrativa da Rede Municipal de Saúde, tendo em vista que diversos exames já são realizados em recém-nascidos pelas Unidades Municipais de Saúde, já existe toda estrutura para isso e esse seria apenas mais um exame dentro da estrutura já existente, razão pela qual não invade seara da iniciativa reservada do Poder Executivo prevista no art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica.

Nesse aspecto, a propositura encontra respaldo no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990), que assegura a todas as mulheres “o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e **atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde**” (art. 8º - negritos acrescentados).

A previsão foi acrescida ao Estatuto pela Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016, que dispõe sobre as **Políticas Públicas para a Primeira Infância**, prevendo, dentre uma série de normas sobre a formulação e implementação dessas políticas, a orientação das gestantes e das famílias com crianças na primeira infância (art. 14, § 3º).

O tema é tratado de forma ainda mais específica no art. 10 do **Estatuto da Criança e do Adolescente**, em linha com o projeto de que ora se cuida:

Art. 10. Os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, públicos e particulares, são obrigados a:

I - manter registro das atividades desenvolvidas, através de prontuários individuais, pelo prazo de dezoito anos;

II - identificar o recém-nascido mediante o registro de sua impressão plantar e digital e da impressão digital da mãe, sem prejuízo de outras formas normatizadas pela autoridade administrativa competente;



PI0261/21

III - proceder a exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido, bem como prestar orientação aos pais; (...) (negritos acrescentados)

Além disso, a Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016, que dispõe sobre as **Políticas Públicas para a Primeira Infância**, é expressa quanto ao dever do Estado de desenvolver políticas públicas de atendimento à primeira infância:

*Art. 3º A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do [art. 227 da Constituição Federal](#) e do [art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#), implica o **dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.***
(...)

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos. (negritos acrescentados)

Portanto, a proposta encontra respaldo no ordenamento jurídico, **seja para a rede pública, seja para a rede privada de atendimento à saúde no Município**, conforme precedentes do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ementa: 1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.646, de 14 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que "institui o atendimento prioritário das pessoas diagnosticadas com câncer". 2 - SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. Inocorrência.

2.1 - Em relação aos estabelecimentos públicos, a norma impugnada é orientada (apenas) pelo objetivo de suplementar a Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, nos termos do art. 30, II, da Constituição da República. Porque simplesmente adota medidas de aprimoramento para assegurar aos cidadãos de Ribeirão Preto, com base naquelas garantias legais (depois do primeiro tratamento) a continuidade do atendimento prioritário no



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0261/21

agendamento de consultas ou realização de exames. 2.2. - **Já em relação aos estabelecimentos da rede particular, a lei impugnada se enquadra na cláusula geral do interesse local (CF, art. 30, I) porque – existindo agora disciplina dessa questão para os hospitais da rede pública – a inclusão dos estabelecimentos privados (na mesma regra) decorre do legítimo interesse da comunidade local em padronizar a forma de atendimento dentro do município (na medida do possível).** 3 - **ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição parcial.** Norma que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos nessa parte referente à mera instituição de prioridade (art. 1º) - **não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de garantia já assegurada (em termos gerais) por meio da Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que dispõe sobre o "primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada" (no Sistema Único de Saúde). Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).** 4 - **ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. Despesas (extraordinárias) que, se existentes, não implicariam em valores (extremos) suficientes para invalidar norma. Interpretação que decorre tanto do princípio da razoabilidade, como também da ponderação contida na regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária de despesa considerada irrelevante.** Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014) e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. Não só por esse fundamento, mas também porque 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"** (STF, ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). (...) 5.1.- POSSIBILIDADE DE

PRESERVAÇÃO DA NORMA. Reconhecimento. Uma vez que a inconstitucionalidade, nesse caso, paira somente sobre a atribuição de obrigação específica ao Poder Executivo (em situação normativa que abrange também os estabelecimentos da rede privada), a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir os estabelecimentos públicos da abrangência do parágrafo único do art. 1º da norma impugnada, na parte referente ao prazo de 72 horas para agendamentos de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0261/21

exames e consultas. 6 - Ação julgada parcialmente procedente, nos termos desse item 5.1 (acima).

(E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – C. Órgão Especial – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2194091-03-2016.8.26.0000 – Rel. Des. Ferreira Rodrigues – j. 05.04.2017 – pub. 18.05.2017 – **negritos acrescentados**)

“ I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.011, de 17 de abril de 2017, do Município de Americana, que “dispõe sobre a **obrigatoriedade dos hospitais públicos e privados, do Município de Americana, disponibilizar equipe de apoio profissional no momento da notícia aos pais, de recém-nascidos com suspeita diagnóstica ou diagnóstico de Síndrome de Down**” (sic). II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. **De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial.** III. **Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir normas procedimentais no tocante à forma de comunicação aos genitores da criança nascida e diagnosticada com Síndrome de Down, em âmbito local, estabelecendo regras dotadas de abstração e generalidade no tocante à humanização da referida comunicação. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. Ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, por **não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma. Inocorrência. Mera inexecuibilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.** V. Artigo 5º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste

Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão “no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação”. VI. Pedido julgado parcialmente procedente.” (TJ SP. ADI nº 2213905-30.2018.8.26.0000. J. 10.04.2019 – **negritos acrescentados**)



PI0261/21

Cabe consignar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal recentemente reiterou, em sede de repercussão geral, a necessidade de interpretação restritiva acerca da cláusula de reserva de iniciativa, reconhecendo a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias (Tema 917).

Destarte, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações **ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública**, ainda que gerem despesas públicas.

E é isso que ocorre na presente propositura, visto que já é prevista a realização de diversos exames em recém nascidos pelas Unidades Municipais de Saúde e também pelas privadas, já existe toda estrutura para isso e, então, esse seria apenas mais um exame dentro da estrutura já existente.

Neste sentido é a jurisprudência como ilustram julgados abaixo transcritos, apenas a título ilustrativo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui **Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual.** Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. **Precedentes do STF.** Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. **Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais.** Usurpação de atribuições do Poder Executivo não



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0261/21

verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso **é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei.** Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecuibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, **em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções.** (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, grifamos)

Por fim, como verificado nos julgados acima transcritos, não se vislumbra, de imediato, incompatibilidade entre o presente projeto e a Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro poderá ser apresentada no decorrer de todo o processo legislativo, ao longo da tramitação do projeto, portanto, desde que apresentada até o final do processo, até a data de sua eventual aprovação, o projeto poderá continuar em tramitação. Outrossim, é oportuno observar que **mesmo nas hipóteses em que resta evidenciada a existência de aspectos legais que afetem o orçamento e necessidade de atenção às normas de responsabilidade fiscal, atualmente o Judiciário tem adotado posicionamento no sentido de que tais questões são passíveis de equacionamento ao longo da execução orçamentária, por meio de remanejamento de dotações** ou, ainda, através de **programação para o exercício seguinte.**

Neste sentido, cite-se, ilustrativamente o aresto abaixo do TJ/SP :

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 2.896, do Município de Ribeirão Preto, que prevê a concessão de benefício tributário por adoção de ações ecológicas no âmbito municipal. Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência. Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios. Precedente deste **Órgão Especial** no sentido de que o "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional nº95/2016, não se aplica aos Municípios. O diploma impugnado não aborda matéria orçamentária, dispondo



PI0261/21

sobre direito tributário. Inaplicáveis às suas disposições ou ao projeto que o antecedeu, portanto, as exigências previstas no artigo 174, caput, e §6º, da CE. **Precedentes do STF e deste Colegiado.**

Afastada, ainda, a suposta violação ao artigo 176, incisos I e II, da Constituição Estadual. Lei Complementar Municipal que instituiu concessão de desconto tributário aos contribuintes do IPTU que atenderem às suas exigências somente a partir do exercício orçamentário seguinte àquele em que for requerido. Consequente possibilidade de que sejam inseridos no projeto da lei orçamentária anual os impactos e possíveis medidas compensatórias relativas à renúncia de receita concretizada por meio do benefício tributário em comento. Doutrina. Ação julgada improcedente. (ADI nº 2201892- 96.2018.8.26.0000, j. 20/03/19, grifamos)

Cite-se, também a título ilustrativo, o julgamento no Plenário do STF, da ADI 3599-DF sobre a possibilidade da ausência de dotação orçamentária prévia, *verbis*:

ADI 3599 DF - 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.

Alegações de Vício de Iniciativa Legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, §1º, II, a, da CF); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da Carta Magna), e **inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, §1º, da CF).**

Não configurada a alegação de usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual dos servidores públicos.

Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações.

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.



PI0261/21

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.

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.

Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI nº 3599-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno do STF, Plenário do STF, unânime, j. em 21/05/2007 - grifamos)

Destarte, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo, entretanto, a análise do mérito e dos aspectos orçamentários e financeiros às Comissões competentes.

Em atenção ao art. 41, XI, da Lei Orgânica Municipal, deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas durante a tramitação do projeto.

Ademais, para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

CARLOS ALBERTO BEZERRA JR

ALESSANDRO GUEDES

FARIA DE SÁ

GILBERTO NASCIMENTO JR

RUBINHO NUNES

SANDRA TADEU

SANSÃO PEREIRA

THAMMY MIRANDA

TONINHO VESPOLI