CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0370/24.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Dr. Adriano Santos, que determina que as unidades de pronto atendimento integrantes do Sistema de Saúde Municipal (PS, UPA e AMA) sejam equipadas com um laboratório para realizar a análise dos materiais coletados no mesmo local.

A propositura ainda preconiza que tais laboratórios deverão ser instalados em anexo à Unidade de Pronto Atendimento, com funcionamento 24 horas por dia, numa área de 18 metros quadrados no mínimo e equipe de biomédicos suficiente para a realização de 30 tipos de exames entre os mais comumente solicitados para as múltiplas hipóteses diagnósticas.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor, sob o aspecto jurídico a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Com efeito, a propositura, ao determinar a instalação de laboratório de análises clínicas em área anexa às Unidades de Pronto Atendimento, com funcionamento 24 horas por dia, especificando ainda a metragem mínima e a quantidade de exames a serem realizados é medida que versa sobre atos específicos e concretos de administração, perdendo a abstração e generalidade que se devem revestir os mandamentos legais.

Ademais, o projeto interfere indevidamente com a gestão de equipamentos públicos de saúde, usurpando a competência privativa do Executivo para administrar seus bens, consoante preconiza o art. 111 da Lei Orgânica Municipal.

A propositura institui medida que interfere indevidamente no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

Matéria RELCOM 360/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=623818.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais."*
>
> *(STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello – grifamos)*

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação, a estruturação dos órgãos públicos e a gestão das políticas e programas públicos.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

> *"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função*

Matéria RELCOM 360/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=623818.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Poder-se-ia argumentar que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos. Todavia, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação principiológica, como normas gerais, diretrizes, e não à forma como cada um deles se desenvolverá, como ocorre com a propositura em análise, que institui ato concreto de administração, função precípua do Poder Executivo.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

"Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.

[...]

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade" (in ***Direito Municipal Brasileiro****. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 765/6).*

Convém salientar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim se manifestou em caso análogo ao presente:

Matéria RELCOM 360/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=623818.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FARMÁCIA 24 HORAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I. Caso em Exame

1. Lei Municipal de autoria do Poder Legislativo que estabelece funcionamento Programa Farmácia Dispensadora de Medicamentos 24 horas na UPA Unidade de Pronto Atendimento do Município.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal viola o princípio da separação dos poderes ao interferir na organização administrativa do Município.

III. Razões de Decidir

3. A interferência do Poder Legislativo na organização administrativa do Município configura vício de iniciativa, pois cabe ao Poder Executivo legislar sobre atividades de gestão.

4. A lei ultrapassa o caráter programático, interferindo diretamente na execução da política pública de saúde, invadindo competência legislativa privativa do Executivo.

IV. Dispositivo e Tese

5. Ação julgada procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.606.

Tese de julgamento: 1. A interferência legislativa na organização administrativa municipal viola o princípio da separação dos poderes. 2. A competência para legislar sobre o modo de organização das políticas públicas de saúde é do Poder Executivo.

Matéria RELCOM 360/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=623818.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(ADI n°2234032-76.2024.8.26.0000, Relator Des. Luis Fernando Nishi, DJ 26.02.2025)

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE,** sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

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

Matéria RELCOM 360/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=623818.