



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0052/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Janaína Paschoal, que estabelece absoluta prioridade para a saúde das crianças, mediante a garantia de atendimento por pediatra, seja no âmbito dos atendimentos feitos pelas equipes de Saúde da Família, seja nas Unidades Básicas de Saúde.

Segundo a proposta, as equipes de saúde da família visitarão as escolas públicas, com o fim de avaliar a saúde de crianças e adolescentes, adotando medidas preventivas e de tratamento, quando necessário. Também dispõe que as visitas serão coordenadas por pediatras.

Além do programa de visitação, a proposta dispõe que as unidades básicas de saúde contarão com pediatras durante todo o período de funcionamento.

No mais, também propõe que: (i) pelo menos uma vez ao ano, dentistas visitarão as escolas públicas, com o fim de avaliar a saúde bucal de crianças e adolescentes, adotando medidas preventivas e de tratamento, quando necessário; (ii) que no município de São Paulo, as maternidades contarão com pediatras neonatais, que terão acesso às salas de parto e centros cirúrgicos, com o fim de garantir os primeiros atendimentos e, a depender da necessidade, os primeiros socorros aos recém-nascidos; e (iii) que o pré-natal será realizado sob a coordenação de médicos obstetras, sendo que nas localidades em que não houver obstetras em número suficiente para o atendimento direto às gestantes, excepcionalmente, fica autorizada a orientação das equipes que realizarão os atendimentos, à distância

Por fim, permite que o Poder Executivo estabeleça convênios e parcerias com Faculdades de Medicina, a fim de contar com a colaboração de docentes, discentes e, em especial, de residentes nas diversas especialidades médicas, com destaque para Pediatria, Ginecologia e Obstetrícia, a fim de incrementar o bom atendimento à população.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, nos termos do Substitutivo ao final sugerido.

Inicialmente, insta registrar que no município de São Paulo existe o programa “Estratégia Saúde da Família (ESF)”, que é o modelo assistencial da Atenção Básica, que se fundamenta no trabalho de equipes multiprofissionais em um território adstrito e desenvolve ações de saúde a partir do conhecimento da realidade local e das necessidades de sua população. O modelo da ESF busca favorecer a aproximação da unidade de saúde das famílias; promover o acesso aos serviços, possibilitar o



estabelecimento de vínculos entre a equipe e os usuários, a continuidade do cuidado e aumentar, por meio da corresponsabilização da atenção, a capacidade de resolutividade dos problemas de saúde mais comuns, produzindo maior impacto na situação de saúde local. (<https://prefeitura.sp.gov.br/w/servico/estrategia-saude-da-familia-esf>)

Segundo informado pela Prefeitura, cada equipe de ESF é composta por 1 médico, 1 enfermeiro, 2 auxiliares de enfermagem e 5 a 6 agentes comunitários de saúde (ACS). Nesta composição, também estão previstas equipes de saúde bucal com cirurgião dentista, auxiliar e técnico de saúde bucal.

A propositura pretende, portanto, aprimorar a prestação do serviço médico de saúde já existente, garantindo atendimento por médico pediatra e obstetra. O atendimento odontológico já se encontra contemplado no programa municipal destacado anteriormente, razão pela qual o quanto pretendido pela proposta não inova.

Sob o ponto de vista formal a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica Municipal. Com efeito, segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.



Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

“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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Em seu aspecto de fundo a propositura visa aperfeiçoar a prestação do serviço público de saúde, matéria atinente à proteção e defesa da saúde, de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, estes para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XII, e 30, II, Constituição Federal).

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 215, ratifica a competência municipal para regulamentar ações e serviços de saúde.

No que concerne à iniciativa do projeto legal, cumpre registrar que a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos, uma vez que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Há que se observar ainda que o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3394-8,



firmou o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “E”, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

(...)

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão “no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação”, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

(ADI 3394-8, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Eros Grau, Acórdão, DJ 24.08.2007) (grifamos)

Recentemente, ao analisar lei de iniciativa parlamentar que estabelecia a obrigatoriedade de realização de exames, o Egrégio Tribunal de Justiça Paulista assim se pronunciou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capilar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder



Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – **Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal nº 13.347/2016 – Diploma federal que suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente suplementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e II – Possibilidade de iniciativa de projetos de lei nessa matéria por parte de integrante do Poder Legislativo, conforme Tema 917 em repercussão geral no S.T.F. - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2º da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada parcialmente procedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149196-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 12/04/2021).

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

Saliente-se, ainda, que deverão ser realizadas duas audiências públicas conforme dispõe o art. 41, XI da Lei Orgânica Municipal.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto somos, na forma do Substitutivo que segue, proposto para adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem como para conferir à norma contornos mais gerais e abstratos a fim da propositura não incidir em inconstitucionalidade por violação ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, somos **PELA LEGALIDADE.**

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0052/25.

Dispõe sobre a absoluta prioridade para a saúde das crianças, mediante a garantia de atendimento por



pediatra, odontologistas e obstetras no âmbito dos atendimentos feitos pelas equipes de Estratégia Saúde da Família (ESF) e pelas Unidades Básicas de Saúde do município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo **D E C R E T A** :

Art. 1º As equipes de Estratégia Saúde da Família (ESF) possuirão pediatras para o atendimento das famílias com crianças e adolescentes, os quais deverão coordenar presencial ou, excepcionalmente, à distância, os trabalhos de atendimento.

Art. 2º As equipes de Estratégia Saúde da Família (ESF) visitarão as escolas públicas municipais, com o fim de avaliar a saúde de crianças e adolescentes, adotando medidas preventivas e de tratamento, quando necessário.

Parágrafo único. As visitas de dentistas nas escolas públicas, dentro do programa de que trata o caput deste artigo, deverão ocorrer com o fim de avaliar a saúde bucal de crianças e adolescentes, adotando medidas preventivas e de tratamento, quando necessário.

Art. 3º As unidades básicas de saúde municipais contarão com pediatras durante todo o período de funcionamento, sendo autorizado, excepcionalmente, o uso da telemedicina.

Art. 4º As maternidades municipais contarão com pediatras neonatais, com o fim de garantir os primeiros atendimentos e, a depender da necessidade, os primeiros socorros aos recém-nascidos.

§ 1º O pré-natal será realizado sob a coordenação de médicos obstetras, com orientação presencial.

§ 2º Nas localidades em que não houver obstetras em número suficiente para o atendimento direto às gestantes, excepcionalmente, fica autorizada a orientação das equipes que realizarão os atendimentos, à distância.

Art. 5º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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