



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0375/25.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Marcelo Messias, que institui a “Cartilha Educativa sobre a Importância da Saliva e dos Testes Clínicos Salivares”, com o objetivo de conscientizar a população, os alunos da rede pública municipal de ensino, seus pais e os profissionais da saúde sobre a relevância da saliva na prevenção e diagnóstico de doenças bucais e sistêmicas.

Nos termos do projeto, a cartilha será elaborada por especialistas da área odontológica e divulgada amplamente nas unidades de saúde, escolas da rede municipal de ensino e outros espaços públicos, podendo contar com a colaboração de instituições acadêmicas, entidades de classe e organizações da sociedade civil.

Na Justificativa, o autor esclarece que “A adoção de testes clínicos salivares representa um avanço significativo na prevenção e diagnóstico precoce de diversas condições bucais, incluindo cárie, doenças periodontais, xerostomia e distúrbios do microbioma oral”. “Esses testes são acessíveis, de fácil execução e oferecem dados valiosos que auxiliam na elaboração de planos de tratamento personalizados, promovendo uma odontologia mais preventiva e eficiente”. Com a distribuição da cartilha, espera-se ampliar o conhecimento dos cirurgiões-dentistas sobre os benefícios do monitoramento salivar.

Do ponto de vista estritamente jurídico, nada obsta o prosseguimento do projeto.

Sob o aspecto formal, a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

Segundo 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. 27.01.2021).

Nesse aspecto, 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).

Esse entendimento foi adotado 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-se 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 constitucional a Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispunha sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança em creches e escolas públicas municipais (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca a proteção da saúde bucal, afinando-se com o dever constitucional do Poder Público de **promover ações voltadas à redução do risco da doença** (art. 196 da Constituição Federal). E esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal preceitua competir à União, aos



Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre defesa da saúde (art. 23, II) e aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

Nesse diapasão, a Constituição do Estado de São Paulo, no exercício do poder constituinte derivado decorrente, dispõe também que a saúde é direito de todos e dever do Estado, cabendo aos Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirem o direito à saúde mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos (art. 219). Diz ainda a Carta Bandeirante que as ações e os serviços de saúde são de relevância pública, abrangendo regulamentação, fiscalização e controle (art. 220). A Lei Orgânica do Município, a seu turno, não só reproduz o dever de o Poder Público assegurar a saúde como direito de todos (art. 212), como discrimina as formas de garanti-la com a participação da comunidade (art. 213).

Nesse sentido, a jurisprudência:

ADI nº 2173887-88.2023.8.26.0000

Relator(a): Campos Mello

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 01.11.2023

Data de publicação: 06.11.2023

Ementa: "Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo prefeito do Município de Catanduva contra a Lei municipal 6.413/2023 que dispõe sobre a elaboração, pelo sistema municipal de saúde, da cartilha informativa sobre os cuidados com os recém-nascidos prognosticados com Síndrome de Down contendo a localização das instituições e associações especializadas no auxílio e acompanhamento médico dessa síndrome, vinculando a entrega da cartilha aos pais pelos hospitais públicos e privados. 1. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA EM RELAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. DESCABIMENTO. 2. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, JÁ QUE NÃO SE TRATA DE HIPÓTESE DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 3. ausência de ofensa ao princípio da separação de poderes, exceto em relação à expressão "através da Secretaria Municipal de Saúde" contida no caput do art. 1º da mencionada lei. precedentes deste órgão especial em casos análogos. 4. expressão "através da Secretaria Municipal de Saúde" contida no caput do art. 1º da lei em destaque. Ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes.



declaração de inconstitucionalidade que é de rigor 5. demanda julgada parcialmente procedente.” (grifos acrescentados)

“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. 24.08.2016 – grifos acrescentados)

“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 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 inexecutabilidade 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)

Assim, 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.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto somos, **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar a redação do projeto de lei à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0375/25.

Dispõe sobre a criação de cartilha educativa sobre a importância da saliva e dos testes clínicos salivares, no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Cartilha Educativa sobre a Importância da Saliva e dos Testes Clínicos Salivares, com o objetivo de conscientizar a população, os alunos da rede pública municipal de ensino, seus pais e os profissionais da saúde sobre a relevância da saliva na prevenção e diagnóstico de doenças bucais e sistêmicas.

Art. 2º A cartilha terá como finalidade:

I - informar a população sobre a importância da saliva na manutenção da saúde bucal e geral;

II - esclarecer os benefícios e a aplicação dos testes clínicos salivares no diagnóstico precoce de doenças;



III - promover a educação em saúde bucal entre os alunos da rede pública municipal de ensino, incentivando hábitos saudáveis desde a infância;

IV - fornecer diretrizes para que os pais possam auxiliar seus filhos nos cuidados com a saúde bucal;

V - capacitar os profissionais da saúde para a inserção e interpretação dos testes clínicos salivares na atenção básica.

Art. 3º A cartilha será elaborada por especialistas da área odontológica e divulgada amplamente nas unidades de saúde, escolas da rede municipal de ensino e outros espaços públicos, podendo contar com a colaboração de instituições acadêmicas, entidades de classe e organizações da sociedade civil.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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