



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.136/2025.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Keit Lima, que institui a obrigatoriedade da presença de, no mínimo, um fisioterapeuta para cada 10 leitos, nas Unidades de Pronto Atendimento (UPA) - Adulto, Pediátrica e Neonatal, de Hospitais e Clínicas, públicas ou privadas, nos turnos matutino, vespertino e noturno, perfazendo um total de 24 (vinte e quatro) horas.

A Justificativa reporta-se a iniciativa original da Vereadora Janaína Paschoal, autora do Projeto de Lei nº 179/2025, que propõe a obrigatoriedade da presença de fisioterapeutas nas UTIs 24 horas por dia. "Reconhecendo a relevância dessa atuação também nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), este projeto busca estender a medida a esses equipamentos de saúde, onde a demanda por suporte respiratório e cuidados emergenciais é igualmente intensa".

Afirma a autora que "A presença ininterrupta de fisioterapeutas nas UPAs garante benefícios significativos para a saúde dos pacientes: auxilia na prevenção e no adiamento de intubações, possibilita extubações mais seguras e precoces, reduz a necessidade de oxigênio suplementar, melhora a função pulmonar, diminui complicações respiratórias e acelera a recuperação clínica. Além disso, contribui para a redução do tempo de permanência nas unidades, libera leitos com maior rapidez, diminui riscos de infecção hospitalar e gera economia de recursos públicos".

Do ponto de vista estritamente jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação, na forma do Substitutivo adiante proposto.

Sob o ponto de vista formal a propositura encontra fundamento no art. 37, "caput", da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, 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).

Confira-se, a propósito, a decisão proferida pelo STF, em sede de repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas:

“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 nº 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 de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e 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.

Por oportuno, confira-se o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3394-8:

“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)

Na mesma linha, 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 complementar 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 - grifos acrescentados)



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.

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

Sendo assim, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa: (i) conferir à norma contornos mais gerais e abstratos; (ii) restringir seu alcance às UPAs e aos hospitais públicos municipais, sem incluir os privados, por extrapolar o interesse local sem que haja previsão da ANVISA semelhante àquela existente para UTIs (cf. Resolução nº 7, de 24 de fevereiro de 2010, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA); e (iii) deixar a critério do Executivo a definição do número de fisioterapeutas a serem disponibilizados, conforme o número de leitos e a demanda, por tratar-se de ato concreto de gestão, sujeito ao princípio da separação dos Poderes.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.136/2025.

Dispõe sobre a permanência de fisioterapeuta nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e hospitais públicos municipais.

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

Art. 1º É obrigatória a presença de, no mínimo, um fisioterapeuta nas Unidades de Pronto Atendimento - UPAs - Adulto, Pediátrica e Neonatal, e hospitais públicos do Município, 24 (vinte e quatro) horas por dia.

Parágrafo único. Os profissionais fisioterapeutas devem estar disponíveis em tempo integral para assistência aos pacientes, durante todo o horário em que estiverem escalados para atuação.

Art. 2º O Poder Executivo definirá a quantidade de fisioterapeutas adequada ao número de leitos e à demanda do serviço.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Art. 3º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor em 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação.

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