CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0632/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Ricardo Teixeira e Silvinho Leite, que trata da disponibilização da especialidade de gerontologia na rede municipal de saúde, a ser implantada nos ambulatórios, postos de saúde e unidades de referência à saúde do idoso.

Segundo a proposta, será disponibilizado pelo menos 1 (um) gerontólogo para o atendimento de idosos segundo critérios de densidade demográfica de idosos em cada região.

Por fim, dispõe que, na excepcionalidade desse mínimo exigido não puder ser atendido, deverá o Poder Executivo garantir, temporariamente, um gerontólogo em todas as unidades de Assistência Médica Ambulatorial - AMA.

Em que pesem seus elevados propósitos, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Não obstante a relevância desta profissão para a saúde dos idosos, a determinação da permanência desses profissionais na rede municipal de saúde invade competência privativa do Poder Executivo.

Com efeito, as UPAs – Unidades de Pronto Atendimento fazem parte da Rede de Atenção às Urgências e tem por objetivo concentrar os atendimentos de saúde de complexidade intermediária, compondo uma rede organizada em conjunto com a atenção básica e a atenção hospitalar.

Já as UBS – Unidades Básicas de Saúde são a porta de entrada para o Sistema Único de Saúde (SUS) e oferecem serviços que englobam a Atenção Primária além de consultas com médicos e enfermeiros, oficinas de planejamento familiar, grupos educativos e de atividades físicas, orientação sobre alimentação saudável e outros.

Assim, compete ao Executivo a organização de como se dará a prestação do serviço de saúde nos equipamentos municipais, ressaltando-se que nos termos do art. 18 da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990:

> “Art. 18. À direção municipal do SUS compete:
>
> I – planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

Matéria RELCOM 3038/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 02/12/2025 e juntado ao PL 632/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774783.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(...)"

Assim, a determinação da presença de gerontólogos em tais ou quais equipamentos de saúde, da forma como especificado na propositura é medida implica em ingerência indevida do Legislativo em âmbito de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo. Diferente seria se já houvesse a determinação da permanência desses profissionais e a propositura estivesse apenas regulamentando aspectos relacionados a prestação desse serviço, o que não é o caso.

Nesse aspecto a propositura acaba por interferir, ainda que de forma indireta, sobre estrutura e atribuições de Secretarias Municipais e outros órgãos do Executivo, matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na clara dicção dos artigos 37, § 2º, e 69, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município, abaixo reproduzidos:

"Art. 37 .....

.....

§ 2.º — São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I — criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II — fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III — servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V — desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

.....

Art. 69 — Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

.....

XVI — propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;

Matéria RELCOM 3038/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 02/12/2025 e juntado ao PL 632/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774783.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

.....”

Observe-se que os dispositivos acima estão em consonância com as alíneas "a" e “b”, do inciso II, do § 1º, do art. 61, da Constituição Federal.

Com efeito, incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e dos serviços públicos municipais. É o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, quem tem melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o seu custeio, estabelecendo, assim, as ações a serem tomadas.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, 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 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.”*
> (*in* “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24 – grifos acrescentados)

No caso em tela a propositura estabelece ação concreta no sentido de determinar a presença de profissional fonoaudiologista em todas as UBS e UPAs, interferindo no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

> *“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,*

Matéria RELCOM 3038/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 02/12/2025 e juntado ao PL 632/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774783.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo corrobora o entendimento ora exposto:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município e dá outras providências.

...

Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público "é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, a norma impugnada, de inciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública".

.....

Desta forma, muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada.

Matéria RELCOM 3038/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 02/12/2025 e juntado ao PL 632/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774783.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20 – grifos acrescentados)

Voto nº: 37.661
Órgão Especial Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 2155404-20.2017.8.26.0000
Autor: Prefeito do Município de Mauá
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Mauá

VOTO DO RELATOR

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 4.997, de 29 de outubro de 2.014, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar que "Estabelece objetivos e diretrizes para instituição do Serviço de Denúncia de Violação dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do Município de Mauá e dá outras providências" - Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Violação aos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa - Ação procedente.
.....
A lei impugnada, ainda que louvável a intenção do legislador de criar um serviço de denúncia de violação aos direitos da criança e do adolescente, na verdade, acaba por criar obrigações à Administração Pública (recebimento de denúncias, reclamações, sugestões, encaminhamento dessas aos Conselhos Tutelares, divulgação do serviço e processamento estatísticos dos dados obtidos), quando deveria ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da criação de eventuais projetos e parcerias em casos tais. Com efeito, pacífico, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, o entendimento segundo o qual cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de administrar, sendo que o referido diploma invade a seara da gestão administrativa no "tocante à organização e funcionamento que compreende a definição de atribuições de órgãos e entidades da Administração Pública" (fl. 59).
.....
Nesse sentido, precedentes deste C. Órgão Especial decidindo caso similar:

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos
Relator(a): Moacir Peres
Comarca: São Paulo

Matéria RELCOM 3038/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 02/12/2025 e juntado ao PL 632/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774783.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 08/03/2017
Data de publicação: 14/03/2017
Data de registro: 14/03/2017

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 8.299, de 29 de setembro de 2014, do Município de Jundiaí - Legislação que "cria o serviço DISQUE-IDOSO" - Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual - Vício formal de iniciativa - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução - Inconstitucionalidade configurada - Ação julgada procedente.

....." (grifos acrescentados)

Sendo assim, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ante o exposto, presente o vício de iniciativa, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento do 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,

Matéria RELCOM 3038/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 02/12/2025 e juntado ao PL 632/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774783.