

**PARECER PRÉVIO Nº 32/2021**

**REF.: PROCESSO Nº 6000/2021**

**PROJETO DE LEI CM Nº 139/2021**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR DR. MARCOS PINCHIARI**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa "Adote a Saúde", com o objetivo de incentivar pessoas jurídicas de direito privado a contribuírem para a conservação e a manutenção das Unidades Básicas de Saúde – UBS – no Município de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Marcos Pinchiari, protocolizado nesta Casa no dia 05 de agosto de 2021, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa "Adote a Saúde", com o objetivo de incentivar pessoas jurídicas de direito privado a contribuírem, com a doação de equipamentos e materiais ou com a realização de obras de reforma e ampliação, para a conservação e a manutenção das Unidades Básicas de Saúde – UBS – no Município de Santo André, estabelecendo, em contrapartida, a permissão "ao adotante, após a assinatura do termo de cooperação", para "veicular publicidade alusiva ao acordo celebrado" (*art. 6º, caput, do projeto*).

Em que pese a importância do referido projeto de lei, entendemos, salvo melhor juízo, que a propositura apresenta **VÍCIO DE INICIATIVA**, o que acarreta a sua **INCONSTITUCIONALIDADE**, pois não é dado ao Poder Legislativo adentrar na esfera da gestão administrativa municipal, competência essa exclusiva do Poder Executivo, à luz do princípio da



independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.

O gerenciamento do sistema de saúde do Município de Santo André é **atribuição** da Secretaria de Saúde, conforme determina expressamente a Lei nº 7.717, de 31 de agosto de 1998, "*in verbis*":

"Artigo 4º - **A competência da Secretaria de Saúde** prevista no artigo 39, da Lei nº 6.608, de 12 de março de 1990, fica alterada, nos seguintes termos:

**I – exercer a gestão do Sistema Único de Saúde no Município de Santo André;**

**II – elaborar a política de saúde no Município;**

**III – executar ações preventivas e curativas de saúde;**

IV – fiscalizar, supervisionar e controlar ações de saúde executadas por outros órgãos ou instituições, no âmbito do Município;

V – articular a Rede de Serviços com as instituições de ensino e pesquisa relacionadas, a fim de promover a sua integração;

VI – promover a integração dos serviços e ações executadas por outras entidades, bem como colaborar para a articulação regional do sistema de saúde;

VI – exercer o controle e fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse da saúde.

Parágrafo único – Todas as ações referidas nos incisos acima deverão remeter-se aos princípios, diretrizes, normas e ao Modelo Assistencial preceituados na legislação que rege o Sistema Único de Saúde."

Como se sabe, é **INCONSTITUCIONAL** qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do



Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida.

Nesse sentido, Ives Gandra da Silva Martins<sup>1</sup> elenca outro argumento em favor da iniciativa privativa:

“(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem à sua maior especialidade. (...)”

Sobre o tema, o STF já decidiu que:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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 – Acórdão - Tribunal Pleno, ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23, Rel. Min. Celso de Mello*)

Assim também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem declarado reiteradamente a

---

<sup>1</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1, São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387.



inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza, a exemplo dos seguintes Acórdãos, cujas ementas abaixo transcrevemos:

**“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.543, de 19 de junho de 2017, do Município de São José dos Campos, que autoriza o Poder executivo a estabelecer convênio com empresas privadas que realizassem doações e, em contrapartida, desejassem ter suas logomarcas gravadas ou impressas nos produtos dos alunos das unidades escolares da rede municipal de ensino.** Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. **Violação flagrante à separação dos Poderes (art. 5º, CE/SP). Inconstitucionalidade declarada.** Doutrina e jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). **AÇÃO PROCEDENTE.**” (TJSP – ADI nº 2015806-66.2018.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Beretta da Silveira, Data de Julgamento: 20/06/2018, Data de Registro: 22/06/2018 - V.U.)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei, de iniciativa parlamentar, que ‘Dispõe sobre a autorização das escolas da rede pública do ensino fundamental do Município de Mauá, a firmar convênio com empresas privadas e cooperativas para doação de uniforme escolar e dá outras providências’.** – No caso em testilha, restou demonstrada **a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes**, bem como a dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto **a matéria tratada na norma impugnada constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo, já que disciplina tema afeto à administração estatal** – Lesão aos artigos 5º, caput, e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea ‘a’, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios em decorrência do estabelecido no artigo 144 do mesmo diploma legal – **Eiva que permanece mesmo diante da natureza de ‘lei autorizativa’ – Ação julgada procedente.**” (TJSP – ADI nº 2299706-40.2020.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Alex Zilenovski, Data do julgamento: 28/04/2021, V.U.)

Igualmente, entendemos que a referida propositura é **ILEGAL**, por afrontar o artigo 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o



processo legislativo relativo a organização administrativa do Executivo (III), serviços públicos (inciso IV) e atribuições das secretarias e órgãos da administração (VI).

Observamos que a sugestão dessa medida governamental pode ser enviada ao Poder Executivo através de **INDICAÇÃO**, a título de assessoramento, nos termos do artigo 2º, § 4º, e artigo 145, ambos do Regimento Interno desta Casa.

**Quanto à técnica legislativa do PL, existe incorreção na numeração dos parágrafos do art. 3º: a numeração dos parágrafos inicia pelo § 2º, cujo texto se reporta ao inciso I do § 1º, inexistentes no texto.**

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, I, § 1º, "i", da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Assistência Jurídica Legislativa, em 13 de setembro de 2021.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

