

PARECER Nº 71/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 260/2025

REF.: PROCESSO Nº 6542/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR NINO BRANDÃO

COAUTOR DO PROJETO: VEREADOR IGOR BIGODINHO

ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre a divulgação dos serviços e dos profissionais disponíveis para atendimento nas unidades de saúde da rede de atenção básica do Município de Santo André e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Senhor Presidente,

Trata-se de projeto de lei de autoria dos nobres Vereadores Nino Brandão e Igor Bigodinho, protocolado nesta Casa no dia 09 de setembro do corrente ano, que dispõe sobre a divulgação dos serviços e dos profissionais disponíveis para atendimento nas unidades de saúde da rede de atenção básica do Município de Santo André e dá outras providências.

É o seguinte o teor do projeto de lei:

“Art. 1º - Fica estabelecido que o Município de Santo André disponibilizará Código de Barras Bidimensional Quick Response (QR Code) para a divulgação das seguintes informações em todas as unidades de saúde da rede de atenção básica:

I – Serviços e escalas semanais;

II – Nome dos profissionais e seus horários de expediente;

III – Horário de funcionamento;



IV – Divulgação da relação e do estoque de medicamentos distribuídos gratuitamente à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS);

V – Canal de acesso junto à Secretaria Municipal de Saúde para o encaminhamento de sugestões e reclamações sobre a qualidade do serviço prestado;

VI – Informações sobre custos financeiros que cada unidade de saúde gera para o município, proporcionando transparência no gasto do dinheiro público.

§ 1º - A divulgação das informações descritas nos incisos deste artigo deverá constar no site da Prefeitura Municipal de Santo André e em placa na área externa na unidade de saúde da rede de atenção básica, que conterà os contatos telefônicos dos serviços de ouvidoria do Sistema Único de Saúde, do Ministério da Saúde e do Município.

§ 2º - Deverão também constar nas placas de que trata o § 1º deste artigo os horários vagos dos profissionais de saúde, atualizados diariamente.

§ 3º - A atualização dos serviços referidos no artigo 1º desta Lei deverá ocorrer diariamente.

Art. 2º - Para os fins desta Lei, consideram-se unidade de saúde da rede de atenção básica do Município de Santo André:

I – Unidades Básicas de Saúde (UBS);

II – Unidades de Saúde da Família (USF);

III – Clínicas da Família;

IV – Policlínicas.



Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Inicialmente cumpre fazer algumas observações no tocante à técnica legislativa e redacional.

Em virtude da promulgação por esta Casa da Resolução nº 05, de 2009, a qual prevê expressamente que a Lei Complementar nº 95/98 é de observância obrigatória por esta Câmara Municipal na elaboração de suas normas, cumpre alertar que cada lei deve tratar de uma única matéria, a teor do art. 7º daquela norma federal:

Art. 7º - ...

I – excetuadas as codificações, **cada lei tratará de um único objeto;**

II – a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

...

IV – **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, **vinculando-se a esta por remissão expressa.”**

Houvemos por bem iniciar essa manifestação com tal informação, em razão do seguinte:

O PL CM 260/2025, ora em exame, estabelece o uso de QRCode para a divulgação de informações nas unidades de saúde de atenção básica do Município, mas o faz de modo a abranger diversos temas, não se limitando a apenas obrigar a informação sobre os horários de atendimento, e os



nomes dos profissionais com os respectivos horários e escalas de trabalho. Pretende abarcar vários assuntos dentro da mesma norma (os quais, além deste, são os seguintes: divulgação da relação e do estoque de medicamentos distribuídos gratuitamente à população pelo SUS; canal de acesso para sugestões e reclamações quanto à qualidade do serviço prestado; informações sobre os custos financeiros que cada equipamento gera para o Município).

Além disso, não se limita a impor que as informações sejam disponibilizadas por meio de QR Code, mas obriga também que sejam divulgadas no site da Prefeitura, e, ainda, em placa na área externa nas unidades de saúde, em que constem, além de todas as informações já citadas, também os telefones dos serviços de ouvidoria do SUS, do Ministério da Saúde e do Município.

Partimos dessa premissa para explicar e demonstrar que, com exceção da divulgação dos custos financeiros de cada equipamento, os demais assuntos sobre os quais pretende legislar o PL CM 260/2025 já são objeto de legislações diversas. Vejamos.

Quanto à divulgação dos nomes dos profissionais, especialidades e escalas de plantões médicos, com os respectivos horários, já existem duas leis a tratar do assunto no Município de Santo André: a Lei nº 9.350, de 06 de setembro de 2011, de autoria do Vereador Cláudio Malatesta, e a Lei nº 9.949, de 28 de junho de 2017, de iniciativa da Vereadora Bete Siraque, sendo que esta última dispõe, ainda, sobre o número de telefone do órgão responsável pelo recebimento de eventuais reclamações e reclamações acerca dos serviços prestados (*vide leis anexas*).

Evidentemente, se a Resolução nº 5, desta Câmara Municipal, data de 2009, a segunda das leis citadas, sendo de 2017, deveria ter alterado a primeira delas, de 2011, “vinculando-se a esta por remissão expressa”, mas, provavelmente por equívoco, não foi o que houve, incidindo em erro tanto o Poder Legislativo, que aprovou a nova lei, quanto o Poder Executivo, que



também não se deu conta disso, e publicou a lei posterior sem remissão expressa à lei anterior.

Quanto à divulgação de listagem do estoque de medicamentos disponíveis na rede pública de saúde, é preciso dizer que também já existe, no Município de Santo André, a Lei nº 10.467, de 18 de fevereiro de 2022, de autoria do nobre Vereador Marcos Pinchiari (lei anexa). Como já explicado, uma vez existindo uma lei sobre determinado assunto, caso se queira modificá-la, é preciso que a lei posterior, ao dispor sobre a alteração pretendida, se vincule à anterior por remissão expressa, de modo a atender à boa técnica legislativa.

Resta evidente, portanto, que o PL CM 260/2025, ora em exame, ao pretender a alteração (ou revogação) de leis já existentes, que tratam desses assuntos, deveria, nos termos da LC 95/98, vincular-se a legislação anterior por remissão expressa, o que não foi feito.

Frise-se, ainda, que a divulgação dos estoques de medicamentos das farmácias públicas também é disciplinada pela legislação federal. A União, no exercício de sua competência constitucional, editou a Lei Federal nº 14.654, de 23 de agosto de 2023, que alterou a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, acrescentando-lhe um artigo 6º-A:

“Art. 6º-A – As diferentes instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS) **ficam obrigadas a disponibilizar nas respectivas páginas eletrônicas na internet os estoques de medicamentos das farmácias públicas que estiverem sob sua gestão, com atualização quinzenal, de forma acessível ao cidadão comum.**” *(Artigo acrescido pela Lei nº 14.654, de 23/8/2023, publicada no DOU de 24/8/2023, em vigor 180 dias após a publicação)*



Feitos tais esclarecimentos, passamos à análise e manifestação sob o ponto de vista legal e constitucional do PL CM 260/2025:

A Constituição da República enumera, nos incisos de seu art. 24, as matérias de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente. Já quanto aos Municípios, consoante o art. 30, compete-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Por competência concorrente deve-se entender que todos os entes da Federação partilham da prerrogativa de legislar sobre dado assunto. No entanto, nesse caso, as leis federais, disciplinadoras de normas gerais (art. 24, § 1º), se sobrepõem às leis estaduais, normatizadoras dos aspectos regionais (art. 24, §§ 2º e 3º), que, por sua vez, se sobrepujam às leis municipais, estabelecadoras das normas que atendam aos interesses locais (art. 30, I e II).

Assente a questão da competência municipal para dispor sobre o tema, é notória a competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo para disciplinar as matérias que não são da iniciativa privativa do Prefeito.

No entanto, é importante enfatizar, aqui, que, pelo princípio da autonomia e separação dos Poderes, não é dado ao Poder Legislativo conferir funções ao Poder Executivo, por meio de dispositivos que acabam por interferir na sua organização administrativa.

A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles¹ sobre a questão:

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de

¹ Direito Municipal Brasileiro, 9ª. edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519.



autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...)

Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e **demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.**" (grifamos)

É ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, **ao Poder Legislativo, de forma principal, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração, sem maior detalhamento de parâmetros concretos a vincular a atuação do Executivo.**

O projeto de lei ora em exame pretende impor ao Poder Executivo medida concreta relacionada ao gerenciamento do serviço público, o que não se mostra possível do ponto de vista legal.

No caso do PL CM 260/2025, o detalhamento de como deve se dar a divulgação no caso concreto não se limita apenas um local, obrigando a que a divulgação seja feita, além do QR Code, também no site da Prefeitura, e, ainda, por meio de placas na área externa das unidades de saúde. Além disso, determina a atualização diária das informações.



O Poder Legislativo pode obrigar a divulgação das informações, em respeito aos princípios da publicidade e da transparência que devem envolver os atos da Administração Pública, **mas não pode**, como consta do texto do projeto de lei, **determinar, em minúcias, a forma, assim como o local e o prazo, em que devem ser divulgadas.**

Assim também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisões reiteradas a respeito de leis municipais análogas. A propósito, confira-se as seguintes decisões proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ambas a respeito de leis municipais do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa do Poder Legislativo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 14.120, de 11.02.22, do Município de São José do Rio Preto, dispondo sobre a publicação do fornecimento mensal e do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias públicas municipais.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da ‘reserva de administração’ e da separação dos poderes. Especificação do período da publicação (termo ‘mensal’ constante do art. 1º); dos dados a serem publicados (art. 2º); previsão de atualização diária (parágrafo único do art. 2º) e especificação dos dados da lista de medicamentos fornecidos (art. 3º) invadem inequivocamente seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º, 47, inciso XIV, e 144 da Constituição Estadual).

Ação procedente, em parte.



(TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2035793-97.2022.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Evaristo dos Santos, j. 06.07.2022)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. LEI Nº 14.259, DE 31 DE OUTUBRO DE 2022 – DISPONIBILIZAÇÃO EM LOCAL VISÍVEL DE RELAÇÃO DE NOMES, ESPECIALIDADE E HORÁRIOS DOS PROFISSIONAIS QUE ATENDEM EM UNIDADES PÚBLICAS DE SAÚDE – PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO – DETERMINAÇÃO DE FORMA E LOCAL DESSAS INFORMAÇÕES – INADMISSIBILIDADE.

1. Lei nº 14.259/22, do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre a disponibilização, em local visível, dos nomes, especialidade e horários dos profissionais que atuam em postos de saúde e unidades de pronto atendimento do SUS. Divulgação de informações de interesse público que prestigia o princípio da publicidade. Obrigação, ademais, que tem assento legal em lei que seria repristinada em caso de procedência.
2. **Dispositivos que determinam onde e como os anúncios serão feitos, além da frequência de atualização. Ofensa à separação de Poderes e à reserva da Administração. Inadmissibilidade. Ação julgada procedente, em parte."**

(TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2280953-64.2022.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Décio Notarangeli, j. 19.04.2023)



Em face da jurisprudência retro e supracitada, **é forçoso considerar inconstitucional o PL CM 260/2025.**

Como se constata pela jurisprudência colacionada, a inconstitucionalidade não recai sobre a obrigatoriedade da divulgação das informações propriamente dita. **A inconstitucionalidade recai sobre o detalhamento dos locais em que deva se dar a divulgação, assim como a forma e o lapso temporal em que deve ocorrer a atualização, pois, como bem observado pelos insignes Relatores, nesses pontos a liberdade de escolha do administrador foi totalmente tolhida, havendo manifesta ofensa à separação dos poderes e à reserva da administração, o que é inadmissível.**

Diante de todo o exposto, consideramos que o PL CM 260/2025, **tanto em relação ao aspecto jurídico-legal quanto à técnica legislativa e redacional, oferece óbices que impedem a sua apreciação pelo Plenário desta Casa,** não merecendo, portanto, prosperar nos termos em que redigido.

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, § 1º, inciso I, alínea 'i', da Lei Orgânica do Município de Santo André, pois, ainda que indiretamente, trata de matéria orçamentária, uma vez que, se aprovado o projeto e transformado em lei, com certeza acarretará aumento da despesa pública, em decorrência dos dispêndios com a realização das ações pretendidas.



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 divergentes ou contrárias, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 27 de outubro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

