



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 22/2019

**Assunto: Projeto de Lei nº 222/18 – Autoria Vereador Gilberto Aparecido Borges - Giba – “Dispõe sobre a obrigatoriedade da Secretaria Municipal de Saúde de Valinhos de contatar o paciente, com consulta e/ou exame agendado”**

***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a obrigatoriedade da Secretaria Municipal de Saúde de Valinhos de contatar o paciente, com consulta e/ou exame agendado”** de autoria do Vereador **Gilberto Aparecido Borges - Giba** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente à saúde.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*"Artigo 6º - Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

(...)

*II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;"*

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

*"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o*

*K*



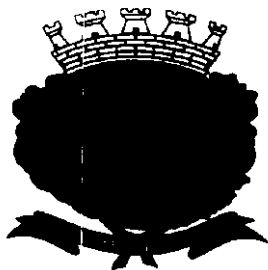
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

***"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.803, de 10 de julho de 2017, do Município de Palmital, que possibilita o agendamento telefônico de consultas médicas de idosos, deficientes e gestantes em unidades municipais de saúde - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a e 174 cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma não implique no decreto de procedência (eis que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada) - Possibilidade de agendamento por telefone, que atende o princípio da eficiência da Administração Pública e dá ao seu usuário tratamento humanizado, em obediência ao princípio da igualdade material Situação diametralmente oposta àquela expressa na norma do parágrafo único do artigo 3º que cria nova atribuição ao Poder Executivo, ofendendo a competência privativa***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

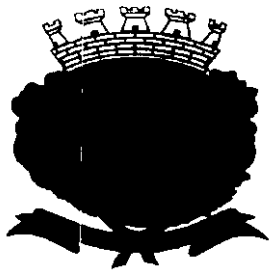
## ESTADO DE SÃO PAULO

*do Chefe do Poder Executivo Municipal Conceitos expressos no artigo 2º da norma não confrontam a legislação constitucional, mas com ela se harmonizam Artigo 4º da Lei impugnada que concretiza o princípio da publicidade, atendendo seu caráter social e interesse público, sem necessidade de gastos suplementares para sua implantação Reconhecimento de invasão da esfera privativa de competência do Prefeito Municipal de Palmital em relação ao parágrafo único do artigo 3º, da norma vergastada, com violação ao princípio da reserva da administração, na forma do disposto nos artigos 5º e 47, II, XI e XIV, da Constituição Bandeirante (aplicáveis ao Municípios, por força do art. 144 da Carta Paulista) Ação parcialmente procedente.*

*(...) De se pontuar, inicialmente, que o limite objetivo da ação direta de inconstitucionalidade dá-se na análise de ofensa direta à Constituição Estadual, salvo quando reproduza preceito da Carta Magna, daí porque não há lugar para análise de inconstitucionalidades chamadas indiretas ou reflexas, ou seja, entre dispositivos da lei impugnada e a legislação infraconstitucional, como leis e decretos, o que se depreende da própria redação do § 2º, do artigo 125 da Constituição Federal.*

*A esse respeito, ensina Alexandre de Moraes:*

*“Em relação às leis ou atos normativos municipais ou estaduais contrários às Constituições Estaduais, compete ao Tribunal de Justiça local processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade. (...) Note-se que, se a lei ou ato normativo municipal, além de contrariar dispositivos da Constituição Federal, contrariar, da mesma forma, previsões expressas do texto da Constituição Estadual, mesmo que de repetição obrigatória e redação idêntica, teremos a aplicação do citado art. 125, §2º, da CF, ou seja, competência do Tribunal de Justiça do respectivo Estado-membro. (...)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

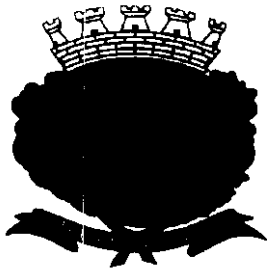
## ESTADO DE SÃO PAULO

*A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil para controlar a compatibilidade de atos normativos infralegais em relação à lei a que se referem, pois as chamadas crises de legalidade, como acentua o Supremo Tribunal Federal, caracterizadas pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapam do objeto previsto pela Constituição Federal.” (Direito Constitucional, 18ª Ed. Atlas, 2005, fls. 663/666).*

*No mérito, se de um lado filia-se este Órgão Especial a recente entendimento por meio do qual a ausência da indicação da fonte de custeio não implica, por si só, na declaração de inconstitucionalidade (eis que, quando muito, impede a exequibilidade da norma no ano em que foi editada), no caso em exame, é possível verificar a existência de overruling em relação às matérias de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal que aqui se estende à possibilidade de agendamento de consulta médica por telefone, mormente em se tratando de pacientes idosos, portadores de deficiência ou mesmo gestantes previamente cadastradas nas unidades de saúde municipais, uma vez que, em tal hipótese, não há inovação de qualquer atribuição por parte da administração e, nessa medida, não se amolda ao conceito de 'ato de gestão administrativa'.*

*A propósito, como consignado pelo Eminentíssimo Desembargador que integra este C. Órgão Especial, RENATO SARTORELLI, em julgado de sua Relatoria, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade do Município de Jundiaí (ADI 2175186-13.2017.8.26.0000), “As proposições legislativas que promove a participação dos munícipes na melhoria da prestação de serviços públicos não se submetem à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo...”*

*O agendamento, cumpre ressaltar, é um serviço típico da Administração Pública e que já está instituído, de modo que a possibilidade de fazê-lo por*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*telefone, ao contrário de aumentar o encargo da Administração Pública, concilia valores que privilegiam ambas as partes, tanto o Poder Público prestador do serviço de saúde como o seu usuário.*

*E mais. Essa faculdade privilegia o princípio da eficiência da Administração Pública, como determina a Constituição Bandeirante, quando simplifica e reduz as filas para um mero agendamento de consultas, somando-se a isso que também garante tratamento digno e condizente com a especial condição física apresentada pelos pacientes abordados na norma, a merecer tratamento humanizado em observância ao princípio da igualdade material. (...) Já o artigo 4º da Lei apontada, ao determinar a afixação em local visível à população de material indicativo do conteúdo da norma, também não ofende a Constituição Estadual, mas ao contrário, concretiza o princípio da publicidade, já que divulga à população informação de caráter social e interesse público.”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 2169545-44.2017.8.26.0000)*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.618, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos, que “obriga as maternidades, as casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres da rede pública do município de Guarulhos a permitir a presença de doulas (acompanhantes) durante todo o período do trabalho de parto, do parto e do pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente e dá outras providências”.**

**Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Competência concorrente em matéria de saúde pública.**

**Princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia. Não observada violação aos art. 196 da Constituição Federal e art. 219, da Constituição Paulista. Acesso universal e tratamento igualitário aos serviços de saúde pública. Não é caso de aplicar precedente do Eg. STF (RE 581488/RS -**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*repercussão geral no recurso extraordinário DJe de 08.04.16 Rel. Min. DIAS TOFFOLI). Situação distinta, não há contrapartida do SUS. Diretrizes do Ministério da Saúde no sentido de garantir assistência humanizada, segura e digna às gestantes, em apoio ao serviço das doulas.*

**Pacto federativo.** *Lei Federal nº 10.741/03 e 8.080/90, que asseguram a presença de acompanhante durante o trabalho de parto. Leis Estaduais nº 10.241/99 e 10.689/00, que conferem ao usuário do sistema de saúde no Estado de São Paulo direito de ser acompanhado em consultas e internações. Art. 4º da Lei Municipal nº 7.618/18 exorbita interesse local ao criar penalidades não previstas em outras esferas.*

**Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal.**

*Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regule a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante.*

**Ação procedente, em parte.**

*(...) Ademais, como bem pontuaram os nobres colegas Des. PÉRICLES PIZA e Des. RICARDO ANAFE, medida encontra-se amparada na Lei Federal nº 11.108/05 e orientação do Ministério da Saúde, que editou diretrizes buscando conferir às gestantes atendimento digno, humanizado e de qualidade no período da gestação, parto e puerpério.*

*Aproveito para transcrever valorosos acréscimos do Exmo. Des. PÉRICLES PIZA:*

*“Nesse compasso, o Ministério da Saúde introduziu nova diretriz em seu planejamento nacional (participação de doulas durante consultas, exames de pré-natal, pré parto, parto e pós-parto imediato, com seus instrumentos de trabalho) para tornar o atendimento às gestantes mais humanizados a*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*fim de garantir e otimizar o supraprincípio constitucional da dignidade da pessoa humana:"*

*"O Ministério da Saúde adverte: Doulas fazem bem à sua saúde. Parto, Aborto e Puerpério - Assistência Humanizada à Mulher (Livro do Ministério da Saúde - 2001 - páginas 64 a 67). Atribuições da acompanhante treinada.*

*A acompanhante treinada, além do apoio emocional, deve fornecer informações a parturiente sobre todo o desenrolar do trabalho de parto e parto, intervenções e procedimentos necessários, para que a mulher possa participar de fato das decisões acerca das condutas a serem tomadas durante este período. Durante o trabalho de parto e parto, a acompanhante:*

*Orienta a mulher a assumir a posição que mais lhe agrada durante as contrações:*

*Favorece a manutenção de um ambiente tranquilo e acolhedor, com silêncio e privacidade;*

*Auxilia na utilização de técnicas respiratórias, massagens e banhos mornos;*

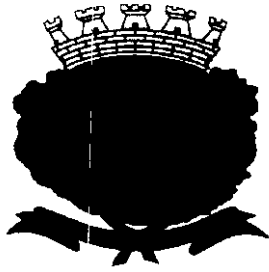
*Orienta a mulher sobre métodos para alívio da dor que podem ser utilizados, se necessários;*

*Estimula a participação do marido ou companheiro em todo o processo;*

*Apoia e orienta a mulher durante todo o período expulsivo, incluindo a possibilidade da liberdade de escolha quanto à posição a ser adotada."*

*(...) "Aliás, a "Rede Cegonha" - estratégia do Ministério da Saúde que visa implementar uma rede de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como assegurar às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis -, projeto do Governo Federal lançado em 2011, visa garantir atendimento de qualidade a todas as brasileiras participantes do Sistema Único de Saúde." (grifos no original)*





**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

*Não há que se falar, portanto, em inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade ou isonomia.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2109612-09.2018.8.26.0000)*

No mesmo sentido ainda o acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2043574-15.2018.8.26.0000.

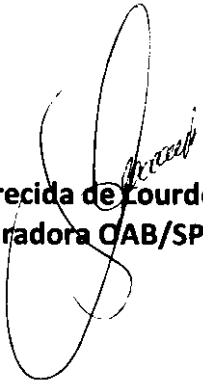
Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 28 de janeiro de 2019.

  
**Aline Cristine Padilha**  
Procuradora OAB/SP nº 167.795

  
**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
Procuradora OAB/SP nº 218.375