

PARECER PRÉVIO Nº 44/2025

REF.: PROCESSO Nº 3901/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 147/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR MAJOR VITOR SANTOS

ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre a criação do "Observatório Municipal do Idoso" e dá outras providências.

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Major Vitor Santos, protocolizado nesta Casa no dia 26 de maio de 2025, que dispõe sobre a criação do Observatório Municipal do Idoso, cujo objetivo é o acompanhamento dos usuários das Unidades Básicas de Saúde (*art. 1º, 'caput'*).

Em que pese a louvável intenção do referido projeto de lei, entendemos, salvo melhor juízo, que a propositura não merece prosperar em sua tramitação, em face de 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.



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.

A propósito, Ives Gandra da Silva Martins¹, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que **“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 iniciativa sobre assuntos que refogem à sua maior especialidade”**.

Dessa forma, por mais meritória que seja a intenção do nobre Vereador autor, a Câmara não pode, a nosso ver, dar início ao processo legislativo de tal matéria, pois a mesma pretende interferir no poder de gestão que é conferido ao Prefeito para prestar os serviços públicos de forma eficiente e a modificar procedimentos atinentes à sua organização administrativa interna.

Assim consideramos, pois o PL CM 147/2025 não se limita a criar o Observatório do Idoso. Estabelece claramente obrigações efetivas a serem desempenhadas pela Administração (leia-se Poder Executivo), como se depreende do parágrafo único do art. 1º:

“Art. 1º - Fica criado o Observatório Municipal do Idoso, cujo objetivo é o acompanhamento dos usuários das Unidades Básicas de Saúde.

¹ Na obra “Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol., Tomo I, 3ª ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.



Parágrafo único – **O acompanhamento previsto no caput poderá ser realizado por agentes comunitários de saúde, profissionais de saúde, servidores designados ou outros agentes públicos devidamente autorizados, abrangendo o monitoramento do desempenho dos idosos nas atividades praticadas, frequência às aulas, diagnósticos e procedimentos médicos pelos quais passaram e demais informações correlatas, com o intuito de prevenir doenças e melhorar a qualidade de vida dessa população.**”

Daí porque, em que pese eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei em tela fere o princípio da independência e separação dos poderes e configura inadmissível invasão da seara administrativa do Executivo. Sendo de iniciativa parlamentar, afeta diretamente a organização e o planejamento do Poder Executivo; impõe obrigações à Administração; e interfere diretamente na gestão administrativa, o que não se pode admitir.

Não se ignora, aqui, a decisão do Pretório Excelso, que fixou a Tese 917 de Repercussão Geral, no sentido de que “...**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.” (STF, ARE nº 878.911/RJ, Relator GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016), pois, a própria leitura desse trecho ressalta sua não aplicação ao caso na medida em que o projeto em exame, inequivocamente, estabelece atribuições aos órgãos da Administração.



No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, externado no julgamento do ARE AgR nº 784.594/SP, cujo Acórdão foi redigido pelo Ministro Roberto Barroso, vencido o Relator Ministro Marco Aurélio:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE SE ALINHA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRECEDENTES.

1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do Chefe do Poder executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública.**

2. Agravo interno provido, a fim de negar seguimento ao recurso extraordinário.” (STF, ARE AgR nº 784.594/SP, Primeira Turma, Redator do Acórdão Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, julgado em 08/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017) – grifamos

Mencionado Acórdão do STF confirmou a decisão do Tribunal de origem – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferida em Ação Direta de Inconstitucionalidade:



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei do Município de Americana nº 5.165/2011, a qual autoriza a instituição do **Programa de Atenção à Saúde do Idoso e do Centro de Saúde do Idoso e dá outras providências** – **Inadmissibilidade** – **Tema relativo a atos de gestão** – **Ingerência do Legislativo em matéria de competência privativa do Executivo** – **Vedação** – Arts. 37, X, e 169, § 1º, I e II, da CF/88 e arts. 5º, § 2º, 47, II, XIV, 25 e 144, todos da Constituição Paulista – ação julgada procedente. **Deve ser julgada procedente ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal que abriga matéria de competência privativa do Executivo, pelo vício de iniciativa e por afrontar o princípio da separação e harmonia entre os Poderes** e, ainda, em razão de não se admitir, em princípio, iniciativa parlamentar a implicar aumento de despesa para a Administração.” (TJSP, ADI nº 0193268-05.2012.8.26.0000, Rel. Des. LUÍS GANZERLA, j. 23/01/2013, v.u.) - *grifamos*

Diante da referida Decisão do STF, é forçoso, a nosso ver, e s.m.j., o reconhecimento da INCONSTITUCIONALIDADE do projeto de lei ora sob exame dessa douta Comissão de Justiça, pois ajusta-se à diretriz jurisprudencial firmada por aquela Suprema Corte.

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.

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, 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 orçamentária.

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.

Consultoria Legislativa, em 29 de julho de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP 78.046

