

Processo: 7981/2025

Projeto de Lei CM: 318/25

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Em análise o projeto de lei apresentado pelo vereador LUCAS ZACARIAS, que dispõe sobre **estabelece políticas de prevenção, registro, acolhimento e resposta a episódios de violência ou assédio contra profissionais de Enfermagem, no âmbito do Município de Santo André; institui o Protocolo Municipal de Prevenção e Resposta à Violência no Trabalho de Enfermagem e dá outras providências.**

A propositura vem acompanhada de justificativa, em que vereador expõe: *A violência contra profissionais de Enfermagem constitui grave problema de saúde pública e de gestão institucional, que atinge de forma recorrente hospitais, Unidades de Pronto-Atendimento, serviços de urgência e até domicílios atendidos por equipes de home care. Esses episódios geram não apenas danos individuais — físicos e emocionais — aos trabalhadores, mas também comprometem a continuidade e a qualidade da assistência prestada à população, afetando diretamente a segurança do paciente, o funcionamento das equipes e a confiança social nos serviços de saúde. Relatos de agressões físicas, ameaças, assédio moral e psicológico têm sido cada vez mais frequentes, refletindo sobrecarga de trabalho, tensão em ambientes de alta demanda e ausência de protocolos claros de proteção. Ao estabelecer o Protocolo Municipal de Prevenção e Resposta à Violência no Trabalho de Enfermagem, esta Lei cria um marco normativo permanente que obriga o Poder Público e a rede privada de saúde a adotar medidas preventivas, fluxos de notificação protegida,*



acolhimento psicológico e jurídico às vítimas, além de capacitação continuada das equipes em práticas de mediação e desescalada de conflitos.

Preliminarmente, trata-se de assunto de competência legiferante do Município, tendo em vista que saúde é política sistêmica, com regras definidas pelo SUS. Assim, disciplina a Constituição Federal:

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VII – prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

(...)

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde.

As práticas integrativas e complementares são ações de cuidado transversais, podendo ser realizadas na atenção primária, na média e na alta complexidade.

Deste modo, dispor sobre medidas para prevenir e combater a violência contra os profissionais de Enfermagem no ambiente de trabalho é matéria para ser tratada por legislação no âmbito local, uma vez que a gestão da saúde é tripartite. O órgão gestor da saúde é a Secretaria Municipal de Saúde. Portanto, o assunto remete à análise de iniciativa legislativa.

Note-se que a propositura, cria atribuições para órgãos do Poder Executivo, especialmente a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria de Segurança Cidadã, portanto, o respectivo projeto é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição Federal.



Com efeito, é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de lei cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ou que venha a autorizar o Chefe do Poder Executivo, ou qualquer de seus órgãos, a executar determinada tarefa que, para ser realizada, não necessita de autorização do Poder Legislativo. Sobre o assunto, transcrevemos a lição de Hely Lopes Meirelles, a contar:

“O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim, sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.
(In Direito Municipal Brasileiro, 10 ed., SP: Malheiros, 1998, p. 540).

Observe-se que não pode a Câmara, ao deflagrar o processo legislativo, adentrar nas atribuições estabelecidas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, a ser seguido, por simetria pelos Estados e Municípios, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, quando apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.
Repercussão geral.; 2. Ação Direta de
Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do



Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmera de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo Municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO).

Deste acórdão, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve se restringir às matérias elencadas para o Chefe do Executivo, assim, entendemos que a referida propositura é ilegal, por afrontar os incisos III e VI do art. 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo à organização administrativa do Executivo. O mencionado artigo de lei proclama:

Art. 42 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

III – organização administrativa do Executivo;

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.

Por essa razão entendemos que a propositura em apreço encontra obstáculo de ordem legal e constitucional, a vista da ocorrência do vício de iniciativa, caracterizando contradição com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Nesse contexto, a Constituição Federal reserva ao chefe do Executivo iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo sobre matéria de organização administrativa, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos.



O mestre em Direito **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO PINTO**, em seu Manual de Direito Administrativo – aduz:

“Sobre o poder de deflagrar o processo legislativo para a criação de órgão público ou atribuições aos órgãos (iniciativa reservada ou privativa), dois aspectos merecem realce. De um lado, é inconstitucional a lei sobre a matéria que se tenha originado da iniciativa de outro órgão: se a iniciativa, por exemplo, é do Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei não pode ser apresentado por membro ou comissão do Legislativo.”
(MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO – 22ª edição – Editora Lumen Juris – pgs. 13-14).

Dessa forma, pode-se concluir, com meridiana clareza, que caberá exclusivamente ao Prefeito, no desenvolvimento de seu programa de governo, estabelecer políticas de prevenção, registro, acolhimento e resposta a episódios de violência ou assédio contra profissionais de Enfermagem, no âmbito do Município de Santo André.

Ademais, o art. 13, da proposição revela-se incompatível com a atual ordem jurídica, pois ao impor comando ao Poder Executivo, resultou por infringir o princípio constitucional fundamental, pois a Câmara Municipal não pode estatuir que o Prefeito desempenhe sua função típica de regulamentar lei (art. 84, inc. IV, da CF/88).

Destarte, no tocante à técnica legislativa e redacional, a propositura apresenta, *a priori*, impedimento para sua formal apreciação, pois o art. 14 do projeto em análise encontra-se em desacordo com a Lei Complementar nº 95/98.

“Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)”



Em virtude da relevância do tema, cumpre ressaltar a possibilidade de encaminhamento da matéria em tela ao Prefeito Municipal pela via da **INDICAÇÃO**, instrumento propício ao desempenho da atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo, nos termos do art. 145 do Regimento Interno desta Casa.

Diante do exposto, caracterizada está a existência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade, ressaltando-se que a matéria exige a aplicação de *quórum* de maioria absoluta, nos termos do art. 36 § 1º, I, “i” da Lei Orgânica do Município.

Por fim, sob os aspectos aqui analisados, esse é o **NOSSO PARECER, DE NATUREZA MERAMENTE OPINATIVA E INFORMATIVA**, sem embargos de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, em 05 de janeiro de 2026.

CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO
Consultora Legislativa
OAB/SP 238974

