



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 272/2018

A autoria da presente Proposição é do Nobre Vereador Rafael Domingos Militão.

Trata-se de Projeto de Lei que *obriga os estabelecimentos de saúde no Município de Sorocaba à instalação de placas informativas com os números: Ligue 132 Orientações e Informações sobre Drogas, Ligue 188 CVV (Centro de Valorização da Vida), 0800.162550 Disk DST/Aids, 15/3232.1646 AA (Alcoólicos Anônimos) e 9.9793.8553 NA (Narcóticos Anônimos) e dá outras providências.*

De plano, destaca-se que este projeto encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com base nos fundamentos que se seguem:

Constata-se que a proposta visa instituir obrigação aos estabelecimentos de saúde do município, para fixar placas informativas sobre números de serviços de utilidade pública, vejamos:

Art. 1º Os estabelecimentos de saúde no Município de Sorocaba ficam obrigados à instalação de placas informativas com os números: *Ligue 132 Orientações e Informações sobre Drogas, Ligue 188 CVV (Centro de Valorização da Vida), 0800.162.550 Disque DST/Aids (Informação e Orientação sobre o DST - Doença Sexualmente Transmitida e Aids), 15/3232.1646 AA (Alcoólicos Anônimos) e 15/9.9793.8553 NA (Narcóticos Anônimos)* com a finalidade de divulgar a existência desses serviços telefônicos.

Parágrafo Único Entende-se por estabelecimentos de saúde:

- I - Hospitais;
- II - Clínicas e Consultórios;
- III - Ambulatórios;
- IV - Laboratórios;
- V - Bancos de sangue, órgãos, de leite e congêneres;
- VI - Unidades Pré-Hospitalares;
- VII - Policlínicas;
- VIII - Unidades de Saúde;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

IX - Demais unidades congêneres, do âmbito de saúde.

Art. 2º As referidas placas deverão estar em locais visíveis e destacadas para fácil visualização e leitura.

Parágrafo Único A alteração no número dos telefones mencionados no art. 1º obriga os referidos estabelecimentos a atualizarem as placas.

Art. 3º Os infratores desta Lei, no que diz respeito aos estabelecimentos privados de saúde, estarão sujeitos às seguintes penalidades, além da obrigação de cessar a transgressão:

I - advertência;

II - multa;

Art. 4º A penalidade de advertência será aplicada quando ocorrer violação ao art. 1º desta norma.

Parágrafo único A penalidade de advertência não poderá ser aplicada mais de uma vez, para uma mesma infração cometida pelo mesmo infrator.

Art. 5º A multa será aplicada quando o infrator não sanar a irregularidade após a aplicação da advertência.

§ 1º O valor da multa será de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), sendo dobrado esse valor no caso de reincidência.

§ 2º Considera-se reincidência a prática da mesma infração cometida pelo mesmo agente.

Art. 7º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas orçamentárias próprias consignadas no orçamento.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A proposição consiste em estimular o Poder Público, entidades privadas, e munícipes, sobre o uso de ferramentas de utilidade pública, que são acessíveis por telefone e que passarão a ter uma divulgação maior de ações preventivas de apoio à saúde. Assim dispõe a LOM:

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:

a) à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

Art. 132. São atribuições do Município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

IV – planejar, normatizar, gerir, executar, controlar e avaliar as ações de serviço de saúde do Município, especialmente, referentes à:

[...]

VI - executar a política de insumos e equipamentos para a saúde;

No mesmo sentido, normas programáticas preveem na Constituição Federal:

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

[...]

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

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, **serviços de atendimento à saúde** da população; (g.n.)

Ademais, enquanto direito social reconhecido no art. 6º, da Constituição Federal, o texto maior delimita uma Seção própria a partir do art. 196, estipulando a obrigatoriedade da atuação estatal na saúde pública, tido pela doutrina como direito fundamental de segunda dimensão, que exige do Poder Público ações positivas, prestacionais, por meio de políticas sociais que visem a redução do risco de doenças e melhoria na qualidade de vida dos indivíduos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (g.n.)

Na doutrina:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, **cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle**, devendo sua **execução ser feita diretamente ou através de terceiros** e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 197).

Como se sabe, a doutrina aponta a dupla vertente dos direitos sociais, especialmente no tocante à saúde, que ganha destaque, enquanto direito social, no texto de 1988: a) natureza negativa: o Estado ou o particular devem abster-se de praticar atos que prejudiquem terceiros; **b) natureza positiva: fomenta-se um Estado prestacionista para implementar o direito social.** (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Versão eletrônica, p. 1389/1390) (g.n.).



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Além disso, por se tratar de norma que visa estabelecer campanha, não há como negar o caráter social da proposição, que, comungada com a publicidade das ações do Poder Público (art. 37, caput, da Constituição Federal), possibilita o acesso à informação aos munícipes (art. 5º, XIV, da Constituição Federal):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantido-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardando o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. (g.n.)

Por fim, **para rechaçar qualquer eventual alegação de inconstitucionalidade deste projeto, que em seu contexto impõe também aos estabelecimentos públicos de saúde, a obrigação de colocação de placas informativas, cabe destacar a atual jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, que admite a constitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar, que estabeleçam campanhas a serem realizadas pelo Poder Executivo** (no caso deste PL, via Secretaria de Saúde).

De início, destaca-se que nesta proposição, fora previsto que a obrigatoriedade de instalação de placas é AMPLA, ou seja, tanto para locais de atendimento à saúde públicos, ou privados.

Desta forma, a **proposição não impõe medidas concretas ao Poder Executivo, mas de forma ampla, prevê o mínimo de concretude de ações que poderão ser realizadas pelos órgãos do Poder Executivo.**

É assim que alguns municípios do Estado têm agido ao instituírem campanhas. Muitos Prefeitos, indignados, posto que campanhas acabariam “*onerando os cofres públicos*”, invadindo sua alçada de gestão, questionam tais normas no **Tribunal**, que, por sua vez, **vem reconhecido a constitucionalidade de tais normas, ainda que de iniciativa parlamentar:**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei municipal relativa ao reaproveitamento de alimentos não consumidos, em condições plenas e seguras para o consumo humano. Concretude de alguns dispositivos.** Atos de organização administrativa. Criação de funções e atribuições específicas à Secretaria Municipal da



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Assistência Social e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disciplina da estrutura interna e funcionamento da administração municipal. Ofensa ao art. 47, inciso XIV, a, CE, e art. 2º CF. **Restante da norma que não padece do mesmo vício. Teoria da divisibilidade da lei.** Declaração de inconstitucionalidade parcial. **Não verificado vício de iniciativa.** Rol taxativo de matérias reservadas à iniciativa legislativa privativa do Prefeito. **Jurisprudência STF afasta a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à administração pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo.** Execução das leis é atividade típica e inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe o exercício dessa função. **Competência da Câmara dos Vereadores para dispor sobre a execução de programa social visando à redução do desperdício de alimentos e da precariedade do estado nutricional de municípios. Interesse local. Proteção da saúde humana.** Art. 30, I, CF. Justificativa do projeto de lei reforça o interesse local legitimador da edição das regras pela via legislativa. Encargos gerados não impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras. Dado confirmado pela Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle da Casa Legislativa Municipal. **Mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecuibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.** Afastada hipótese de infringência ao art. 25, CE. Precedentes do OE envolvendo leis do mesmo município de Ribeirão Preto. Pedido julgado parcialmente procedente. (Tribunal de Justiça de SP. ADIN nº 2176365-79.2017.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Des. Márcio Bartoli. Julgado em 18 de abr. de 2018)

Da mesma forma, Lei Municipal de iniciativa parlamentar, de Suzano-SP, que instituía campanha de combate à pichação, teve a constitucionalidade reconhecida neste quesito:

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa:** o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. **Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.**

Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. **Não configurada, nesse ponto, usurpação** de quaisquer das **atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo**, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial.

Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexecuibilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF.

[...]

Procedência parcial do pedido. (Tribunal de Justiça de SP. ADIN nº 2246723-06.2016.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Des. Márcio Bartoli. Julgado em 05 de abr. de 2017)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Dos julgados acima, extraem-se que é legítima a instituição de campanha, por lei de iniciativa parlamentar, desde que observado o interesse local e a proteção da saúde pública (igual nesta proposição).

Por seguinte, **rechaça-se** desde logo qualquer eventual **alegação de que há carência de dotação orçamentária para viabilizar a execução da proposta**, na medida que o TJSP, e o STF, têm **entendimento** de que em tais casos, **no máximo**, há inexequibilidade **da norma no mesmo exercício financeiro** em que tenha sido aprovada, devendo então, ser prevista nos próximos orçamentos.

Ademais, é inegável que **sequer há imposição de dispêndios financeiros por parte do Poder Executivo**, que já dispõe de funcionários e estrutura administrativa para executar esta campanha, assim como já realiza tantas outras.

Por último, destaca-se excelente precedente de norma deste município, no qual o E. Tribunal de Justiça de SP, entendeu que a norma que instituía campanha de conscientização de vacinação contra a cinomose canina, não disciplinava matéria de iniciativa privativa do Prefeito, sendo então, **possível sua instituição por iniciativa parlamentar**:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.337/2016, QUE INSTITUIU A “CAMPAÑA DE CONSCIENTIZAÇÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA EM SOROCABA”. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO AO ARTIGO 2º. DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO SOBRE A VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR.

[...]

Quanto ao restante do seu texto, verifica-se que **a lei em análise não disciplina matéria reservada à administração, mas sim sobre política pública de saúde e proteção da fauna**, veiculando mero **programa de conscientização de caráter geral, sem qualquer invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo**, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, §2º da carta estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da constituição bandeirante, que não impõe qualquer atribuição ao executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA ACÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, SOMENTE



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

QUANTO AO SEU ARTIGO 2º, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO.
(Tribunal de Justiça de SP. ADIN nº 2136179-48.2016.8.26.0000. Órgão Especial.
Rel. Des. Amorim Cantuária. Julgado em 05 de abr. de 2017)

Ademais, destaca-se que **proposição semelhante** a esta, restou **aprovada por esta Casa de Leis** após pareceres de **constitucionalidade** desta Secretaria Jurídico, e Comissão de Justiça, exarados no **PL 28/2017**, convertido na **Lei Municipal 11.513, de 3 de maio de 2017**, que obriga os estabelecimentos públicos e privados no Município a inserirem nas placas de atendimento prioritário o símbolo mundial do autismo e dá outras providências.

Por fim, sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da **maioria dos membros, presentes a maioria absoluta dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno da Câmara.

Ante o exposto, por se tratar de norma que não invade a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, e promove norma programática dotada do mínimo de eficácia, para ações informativas de saúde pública, **nada a opor** sob o aspecto legal.

É o parecer.

Sorocaba, 05 de outubro de 2018.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Chefe da Seção de Assuntos Jurídicos

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica