



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE

PL 472/2021

A autoria da presente Proposição é da nobre Vereadora Fernanda Schilic Garcia.

Trata-se de PL que *“Institui no município de Sorocaba o Programa "Toda mulher merece uma doula", que dispõe sobre a contratação pelo Poder Executivo municipal de doulas para atuarem nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), e dá outras providências”*, com a seguinte redação:

*“A Câmara Municipal de Sorocaba decreta:*

*Art. 1º Institui no município de Votorantim o Programa "Toda mulher merece uma doula", que dispõe sobre a contratação pelo Poder Executivo Municipal de doulas para atuarem nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) constantes no Município.*

*Art. 2º O Programa possui como finalidade melhorar a saúde no ciclo gravídico-puerperal, em atendimento às recomendações da Organização Mundial de Saúde, atualizadas em 2018, e às Diretrizes para Parto do Ministério de Saúde, de 2017, que reforçam a importância da doula no suporte contínuo à gestante.*

*Art. 3º Toda Unidade Básica de Saúde (UBS) do Município de Votorantim terá em seu quadro profissional efetivo no mínimo 1 (uma) doula, sendo certo que ficará a critério do Poder Executivo estabelecer o número máximo de doulas em cada Unidade Básica de Saúde (UBS) ou Estratégia Saúde da Família (ESF) desde que atendida a demanda local.*

*Art. 4º É competente o Poder Executivo para estabelecer os requisitos necessários para o preenchimento da(s) vaga(s), sendo certo que o certame será regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Sorocaba.*

*Art. 5º Esta lei será regulamentada, no que couber, por Decreto expedido pelo Poder Executivo Municipal.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 6º As despesas decorrentes com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias, consignadas em orçamento.*

*Art. 7º Esta Lei entrará em vigor após decorrido o prazo de 90 (noventa) dias de sua publicação.*

Em que pese a nobre intenção da legisladora e da importância dessas profissionais na vida das gestantes e puérperas, a proposição padece do vício de inconstitucionalidade.

As decisões administrativas são de competência privativa, ou seja, exclusiva do Chefe do Poder Executivo, apenas a este cabe o juízo de oportunidade e conveniência concernente às questões administrativas, conforme estabelece o art. 84, II da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 47, II da Constituição do Estado de São Paulo e art. 61, II da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, tais comandos constitucionais e legal normatizam todos no mesmo sentido, que cabe ao Chefe do Poder Executivo privativamente (exclusivamente) a direção da Administração Pública, sendo que direção é o ato de dirigir exercendo autoridade, governo, comando, juízo de conveniência e oportunidade, estando, portanto, este PL eivado de vício de iniciativa. Vislumbrar-se-ia a possibilidade da competência legiferante concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo se acaso existisse legislação federal ou estadual estabelecendo as obrigações dispostas nesta Proposição, haveria então a possibilidade dos Municípios suplementar tais legislações.

Notadamente, em relação à saúde, assim dispõe a CF:

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece como diretriz das ações e serviços públicos de saúde, prioridade para as ações preventivas, dispondo:

*Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (grifamos)*

*I – (...)*

*II- atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais. (grifamos)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A LOM, por seu turno, preceitua:

*“Art. 4º Compete ao Município:*

*I – (...)*

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

*(...)*

*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, (...)*

*Art. 129. A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.*

*(...)*

*Sistema Único de Saúde:*

*Art. 132. São atribuições do município, no âmbito do*

*ações e os serviços de saúde;*

*I – planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as*

*(...)*

*IV – planejar, normatizar, gerir, executar, controlar e avaliar as ações de serviço de saúde do município, (...)*

*Art. 133- As ações e os serviços de saúde realizados no Município integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo o Sistema Único de Saúde no âmbito do Município, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:*

*I- comando único exercido pela Secretaria Municipal de Saúde ou equivalente. (grifamos).*

Contudo, a LOM estabelece que a atividade administrativa é de competência privativa (exclusiva) do Chefe do Executivo, neste sentido destacamos:

## *SEÇÃO II*

### *DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO*

*Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*Pública Municipal.*

*II- exercer a direção superior da Administração*

Tal artigo é simétrico com o constante na Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis* :

*SEÇÃO II  
DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA  
REPÚBLICA*

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da  
República:*

*(...)*

*II- exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a  
direção superior da administração federal.*

O Tribunal de Justiça de São Paulo, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 127.011.0/7-00, que ocorreu em 25.10.2006, se manifestou sobre a inconstitucionalidade de Lei de iniciativa parlamentar, em matéria administrativa:

*“Atuante, na espécie, o princípio da simetria, porquanto cabe ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção da administração federal; ao Governador de Estado, com os Secretários de Estado, a administração estadual; e ao Prefeito Municipal, com seus auxiliares diretos, a administração municipal. (grifamos).*

A lei atacada é de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria reservada ao Executivo, assim afrontando a independência e harmonia dos poderes.

Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetadas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que ao executivo haverá de caber o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbências do Prefeito. (ADIN nº 53.583; 43.987; 38.977; 41.091)”.  
(grifamos).

Destacamos ainda os ensinamentos do eminente mestre Hely Lopes Meirelles:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial (Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 15a ed., pp. 605/606). (g.n.)*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 59.640-0/7, manifestou-se sobre a constitucionalidade da Lei nº 8.240, de 23 de outubro de 1998, de Ribeirão Preto, que dispõe sobre instalação de ambulatório médico em todas as creches da rede Municipal com atendente de enfermagem. Do Acórdão constante na aludida ADIN frisamos infra; as mesmas razões de decidir que fundamentaram a decisão na citada Ação, aplicam-se no caso em tela:

*Quanto ao mérito, pela singela leitura da referida Lei 8.240/98, que dispõe sobre instalação de ambulatório médico em todas as creches da rede municipal com atendente de enfermagem, sem, contudo, indicar os recursos disponíveis para cumprimento dessa obrigação, infere-se a clara ingerência do Legislativo nas prerrogativas do Poder Executivo.*

*No ordenamento político-administrativo brasileiro, a administração, ou melhor, o Governo do Município é de funções divididas, cabendo as legislativas à Câmara e as executivas ao Prefeito, sem qualquer vinculação desta àquela ou daquela a este (HELY LOPES MEIRELLES, in DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, 1981, pág. 495).*

*Assim é porque, por força do princípio da independência e harmonia dos Poderes, o Legislativo, Executivo e o Judiciário, ou, no caso do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*Município, a Câmara de Vereadores tem funções específicas e separadas, embora atuem conjugadamente na prática de alguns atos e, em certos casos, colaborem para a formação de um mesmo ato, como ocorre com a lei, ato complexo que, para o seu aperfeiçoamento, tramita pela Câmara e pela Prefeitura.*

*Com efeito, ao impor ao Executivo a prestação de um serviço público, qual o de saúde municipal, matéria relativa à administração ordinária de competência reservada ao Executivo, a atuação do Poder Legislativo, através de projeto de lei de sua iniciativa, afrontou, inquestionavelmente, o disposto no artigo 5º da Constituição do Estado, que assegura a divisão de poderes, que informa a independência orgânica, e, sobretudo, a especialização funcional segundo o qual cada órgão é especializado no exercício da sua respectiva função: ao Poder Legislativo, a legislativa; ao Poder Executivo a Executiva, a ao Poder Judiciário, a jurisdicional, qual a da Administração da Justiça. (g.n.)*

*Segue-se, pois que a Câmara não pode delegar funções ao Prefeito, nem receber delegações do Executivo (Constituição Estadual, art. 5º, § 1º). Posto que suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis. Assim, como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias (HELY LOPES MEIRELLES, in ESTUDOS E PARECES DE DIREITO PÚBLICO, Vol., ed. RT, 1984, pág. 23).*

*Nessa conformidade, tendo havido supressão de atribuições inerentes ao Chefe do Poder Executivo municipal com conseqüente violação direta do princípio constitucional da iniciativa legislativa, não há como subsistir a questionada lei.*

*Isto posto, julga-se procedente a presente ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.240, de 1998, do Município de Ribeirão Preto, tomando-se as necessárias providências para a suspensão definitiva dos efeitos de sua execução.*

*Por fim, da forma como se apresenta, o PL em tela interfere em atribuições de caráter administrativo de órgão público municipal, bem como criando despesas não previstas, não observando, destarte, o princípio da separação de Poderes. Desta forma, concluímos pela ilegalidade deste Projeto de Lei, por contrariedade ao art. 61, II,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

da LOM, bem como este PL não está condizente com o art. 2º e 84, II, da CF, sendo, portanto, inconstitucional esta Proposição.

É o parecer.

Sorocaba, 16 de dezembro de 2021.

RENATA FOGAÇA DE ALMEIDA  
PROCURADORA LEGISLATIVA