



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 220/2024

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 29 de outubro de 2024

Ementa: OBRIGATORIEDADE DE OCUPANTES DE CARGOS POLÍTICOS UTILIZAREM EXCLUSIVAMENTE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIREITO GERAL DE LIBERDADE. DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E ILEGALIDADE.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Dylan Roberto Viana Dantas, que "*Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização exclusiva do Sistema Único de Saúde (SUS) por vereadores, prefeito, vice-prefeito e secretários municipais durante o exercício de seus mandatos ou funções públicas, vedando o uso de planos de saúde privados, e dá outras providências*".

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, competência reproduzida pelo art. 30, inciso I, da Lei Orgânica Municipal:

Página 1 de 7





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

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

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

No tocante à iniciativa, cumpre observar que foi atendido o disposto no art. 38 da Lei Orgânica¹, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal:

Jurisprudência – STF (29/06/2016)

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 (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

Destaca-se que tal precedente é de **observância obrigatória** pelos órgãos do Poder Judiciário e não meramente persuasivo, pois decisões judiciais contrárias a este entendimento são passíveis de correção por meio de Reclamação diretamente ao Supremo Tribunal Federal, visando a

¹ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões, nos termos do art. 102, inciso I, alínea "I" da Constituição Federal² e art. 988, inciso I, §5º, do Código de Processo Civil³.

2.2. Aspecto material

O projeto de lei estabelece a obrigatoriedade de que os ocupantes de cargos políticos municipais (vereadores, prefeito, vice-prefeito e secretários municipais) utilizem exclusivamente o Sistema Único de Saúde (SUS), proibindo, portanto, a contratação ou utilização de planos de saúde privados, seja com recursos próprios ou de terceiros (art. 1º, caput e §1º do projeto de lei).

A justificativa apresentada no projeto para essa restrição é promover uma melhoria contínua no SUS, partindo da ideia de que, ao utilizarem exclusivamente o sistema público de saúde, os agentes políticos estariam motivados a buscar soluções eficazes para aprimorá-lo, além de se aproximarem da realidade vivenciada pela população.

Dessa forma, evidenciam-se os nobres propósitos do projeto, que busca efetivar o princípio da igualdade e o direito social à saúde, assegurados nos artigos 5º, 6º e 196 da Constituição Federal, com especial atenção à população em situação de vulnerabilidade social.

Contudo, o projeto impõe duas severas restrições à liberdade pessoal dos agentes políticos: (1) a obrigação de uso exclusivo do SUS e (2) a proibição de contratar serviços de saúde.

Para interpretar o conceito contemporâneo de liberdade individual neste contexto, toma-se como referência a doutrina do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso,

² Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] I) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

³ Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para: I - preservar a competência do tribunal; [...] § 5º É inadmissível a reclamação: [...]

II – proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

que aborda o tema em suas obras, destacando a importância da autonomia e liberdade pessoais frente à intervenção estatal:

Doutrina – Luís Roberto Barroso

Liberdade significa autodeterminação para fazer as próprias escolhas existenciais sem interferências externas indevidas, bem como a possibilidade real de realizar essas escolhas. Essa definição tem uma dimensão negativa – ausência de obstáculos – e uma dimensão positiva, representada pela presença de requisitos para a efetiva concretização da vontade de cada um. São faces inseparáveis de uma mesma moeda, referidas, por vezes, como liberdades negativa e positiva. Para que não seja puramente formal, mas substantiva, a liberdade exige o desfrute de certas capacidades, que incluem a existência de condições institucionais, sociais e pessoais de ser e de fazer. [...] ⁴

Nesse sentido, o projeto de lei representa uma limitação à liberdade negativa, uma vez que o Estado intervirá para restringir a escolha dos agentes políticos, proibindo-os de optar por planos e serviços de saúde privados e impondo o uso exclusivo do Sistema Único de Saúde (SUS). A liberdade geral, no entanto, abrange não apenas direitos específicos, como de expressão e locomoção, mas também o direito de tomar decisões pessoais que não sejam expressamente restringidas por lei⁵.

Ao tratar da liberdade de fazer escolhas existenciais e de viver conforme o ideal de autodeterminação individual, observa-se também uma forte relação entre o direito à liberdade e o princípio da dignidade da pessoa humana:

Doutrina – Luís Roberto Barroso

A dignidade humana identifica (i) o valor intrínseco de toda pessoa, significando que ninguém na vida é um meio para a realização de metas coletivas ou projetos pessoais dos outros; (ii) **a autonomia individual – cada pessoa deve ter**

⁴ BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional. 12ª Edição. São Paulo: SaraivaJur. 2024. Pág. 488.

⁵Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-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: [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

autodeterminação para fazer suas escolhas existenciais e viver o seu ideal de vida boa, assegurado um mínimo existencial que a poupe da privação de bens vitais; e (iii) a limitação legítima da autonomia por valores, costumes e direitos das outras pessoas e por imposição normativa válida (valor comunitário)⁶.

Como a liberdade pode ser, justificadamente, restringida pela lei, é necessário entender como o princípio da legalidade deve ser interpretado em relação ao Poder Público e aos particulares:

Doutrina – Luís Roberto Barroso

O princípio da legalidade flui por vertentes distintas em sua aplicação ao Poder Público e aos particulares. **Para os indivíduos e pessoas privadas, ele constitui uma garantia do direito de liberdade, materializada na proposição tradicional do direito brasileiro, gravada no inciso II do art. 5º da Constituição da República: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.** Reverencia-se, assim, a autonomia da vontade individual, que somente deverá ceder ante os limites impostos pela lei. De tal formulação se extrai a consequência de que tudo aquilo que não está proibido por lei é juridicamente permitido[...].

Para o Poder Público, todavia, o princípio da legalidade, referido sem maior explicitação no art. 37 da Constituição, assume feição diversa. Ao contrário dos particulares, que se movem por vontade própria, aos agentes públicos só cabe atuar pelo modo e para os fins delineados na Constituição, nas leis e nos atos que lhes dão execução. Na fórmula que se tornou lugar comum: os particulares podem fazer tudo o que a lei não veda; o administrador público só pode fazer o que a lei – aí incluída a lei maior, que é a Constituição – autoriza ou determina. A esse propósito, como se verá a seguir, a ideia de legalidade se transformou no conceito mais amplo de juridicidade. [...]⁷

Dessa forma, percebe-se que, enquanto a regra para os cidadãos é a liberdade geral, o Poder Público e seus agentes devem aderir com maior rigor aos princípios da juridicidade e da Administração Pública. No entanto, embora o agente político deva, em virtude de suas funções, agir em estrita conformidade com os parâmetros legais, ele mantém seus direitos individuais garantidos

⁶ BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional. 12ª Edição. São Paulo: SaraivaJur. 2024. Pág. 449.

⁷ Ibidem Pág. 492.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

enquanto cidadão. Isso significa que as restrições à sua liberdade pessoal, sem relação direta com suas atividades políticas ou que não sejam uma consequência imediata delas, devem observar a regra geral da liberdade.

Assim, o projeto de lei configura uma significativa violação ao princípio da liberdade individual, previsto no art. 5º da Constituição Federal, sem uma contrapartida direta e inequívoca em benefício de outro princípio constitucional, interferindo em escolhas privadas relacionadas ao tratamento de saúde dos agentes, sendo ausente conexão imediata com suas atividades públicas.

Adicionalmente, a proibição de contratar serviços de saúde privados esbarra nos preceitos da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Em relações negociais privadas, como a contratação de planos de saúde, deve prevalecer o princípio da intervenção mínima, conforme disposto no art. 421 do Código Civil, modificado pela Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019:

Código Civil

Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

Parágrafo único. **Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima** e a excepcionalidade da revisão contratual.

Por fim, a obrigatoriedade do projeto de lei de usar exclusivamente o Sistema Único de Saúde também é incompatível com o rol de beneficiários da assistência à saúde dos servidores públicos municipais de Sorocaba, previsto pelo art. 4º da Lei Municipal nº 10.965, de 19 de setembro de 2014, que equipara os agentes políticos aos titulares:

Lei Municipal nº 10.965, de 2014

Art. 4º Os beneficiários são classificados em:

I - Titular: aquele que manifestou a sua adesão à Assistência à Saúde, observados os períodos de carências previstos no Regulamento e os prazos decadenciais estabelecidos nesta Lei sendo: [...]





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 2º Equipara-se ao titular mencionado no Inciso I do caput deste Artigo, o agente político que preste serviço à Prefeitura Municipal, Câmara Municipal e Autarquia Municipal de Sorocaba que tenha manifestado o desejo de aderir à Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Municipais de Sorocaba, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias da nomeação ou posse.

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade material** do PL por violar o princípio da liberdade, previsto pelo art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, e pela **ilegalidade** por ser incompatível com o art. 421 do código civil e com o art. 4º, §2º, da Lei Municipal nº 10.965, de 2014.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 360035003600310031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 29/10/2024 13:03

Checksum: **C788A82FFA0FBB018EC90E44E1CAB709C43B2788E09CCAAE9E26D60C59B21D8A**

