



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Ofício GP.L nº 057/2023
Processo SEI n.º 4572/2023

Câmara Municipal de Jundiaí
Protocolo Geral nº 1416/2023
Data: 17/03/2023 Horário: 16:14
LEG -

Jundiaí, 17 de março de 2023.

**Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhores Vereadores:**

Cumpre-nos comunicar a V^a Ex^a e aos Nobres Vereadores que, com fundamento nos arts. 72, inciso VII, e 53, ambos da Lei Orgânica do Município, estamos apondo VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 13.569, aprovado por essa egrégia Edilidade em Sessão Ordinária realizada no dia 23 de fevereiro de 2023, por considerá-lo inconstitucional, consoante as razões a seguir aduzidas.

A proposta prevê publicação, em sítio eletrônico da prefeitura, de listagens de espera para realização de procedimentos na rede municipal de saúde.

Muito embora tenha restado claro o nobre intuito trazido pelo Edil proponente, sufragado por seus pares, visualiza-se, sob o aspecto constitucional, a violação à separação de poderes (Constituição do Estado de São Paulo, art. 5º, *caput*) e à reserva de administração (art. 47, inc. XIV, alínea 'a', da Constituição bandeirante).

Pela separação de poderes – que são independentes e harmônicos entre si – ficou reservado ao chefe do Poder Executivo a liderança para atos administrativos que promovam ações concretas.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 2)

Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, ‘aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância’, apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial.

RAMOS, Elival da Silva. A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 194.

O Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo, exerce tarefas específicas à atividade de administrador, tendente à atuação concreta, referentes ao

(...) planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura. A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos), quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 3ªed. São Paulo: RT, pp. 870/873.

Em idêntica lição: SILVA, José Afonso da. O Prefeito e o Município. Fundação Pref. Faria Lima, 1977, pp. 134/143.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP
(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 3)

Nesse sentido, o Departamento de Regulação da Saúde informou que o assunto está disciplinado pela Portaria nº 1559, de 1º de agosto de 2008, relativa à Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde – SUS.

Referido normativo traz a definição da “regulação” em três dimensões de atuação, necessariamente integradas entre si:

Art. 2º - As ações de que trata a Política Nacional de Regulação do SUS estão organizadas em três dimensões de atuação, necessariamente integradas entre si:

I - Regulação de Sistemas de Saúde: tem como objeto os sistemas municipais, estaduais e nacional de saúde, e como sujeitos seus respectivos gestores públicos, definindo a partir dos princípios e diretrizes do SUS, macrodiretrizes para a Regulação da Atenção à Saúde e executando ações de monitoramento, controle, avaliação, auditoria e vigilância desses sistemas;

II - Regulação da Atenção à Saúde: exercida pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, conforme pactuação estabelecida no Termo de Compromisso de Gestão do Pacto pela Saúde; tem como objetivo garantir a adequada prestação de serviços à população e seu objeto é a produção das ações diretas e finais de atenção à saúde, estando, portanto, dirigida aos prestadores públicos e privados, e como sujeitos seus respectivos gestores públicos, definindo estratégias e macrodiretrizes para a Regulação do Acesso à Assistência e Controle da Atenção à Saúde, também denominada de Regulação Assistencial e controle da oferta de serviços executando ações de monitoramento, controle, avaliação, auditoria e vigilância da atenção e da assistência à saúde no âmbito do SUS; e



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 4)

III - Regulação do Acesso à Assistência: também denominada regulação do acesso ou regulação assistencial, tem como objetos a organização, o controle, o gerenciamento e a priorização do acesso e dos fluxos assistenciais no âmbito do SUS, e como sujeitos seus respectivos gestores públicos, sendo estabelecida pelo complexo regulador e suas unidades operacionais e esta dimensão abrange a regulação médica, exercendo autoridade sanitária para a garantia do acesso baseada em protocolos, classificação de risco e demais critérios de priorização.

Observando-se o disposto no art. 8º de referido normativo, alusivo às atribuições da regulação do acesso, tem-se:

(...)

§ 1º São atribuições da regulação do acesso:

I - garantir o acesso aos serviços de saúde de forma adequada;

II - garantir os princípios da equidade e da integralidade;

III - coordenar a elaboração de protocolos clínicos e de regulação, em conformidade com os protocolos estaduais e nacionais;

V - diagnosticar, adequar e orientar os fluxos da assistência;

(...)

Como visto, trata-se de um complexo conjunto de iniciativas federal, estadual e municipal, haja vista que o SUS compreende as três esferas federativas de modo integrado, não possuindo, a Municipalidade, ingerência sobre a gestão de saúde como um todo, notadamente sobre a do Estado de São Paulo.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 5)

Assim, a Unidade de Gestão de Promoção da Saúde - UGPS realiza as atividades da regulação de acesso por meio do controle das "filas de espera" que compõem o Sistema Integrado de Informações Municipais – SIIM e o Sistema informatizado de Regulação do Estado de São Paulo – SIRESP (antiga CROSS).

Tais sistemas são de âmbito municipal e estadual, o que não permite a interoperabilidade para transformar as listas de espera em fila única, afora a circunstância de o Município de Jundiaí possuir também filas regionalizadas para alta complexidade.

No âmbito jurisprudencial, tais considerações não passam despercebidas, valendo destacar o trecho abaixo de recente julgado em caso análogo (destaques nossos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Lei nº 4.088, de 06 de junho de 2019, do Município de Poá, que determina que sejam incluídas no Portal de Transparência, através do site da Prefeitura Municipal de Poá, as informações sobre o andamento das obras realizadas pela Prefeitura.

1) Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma que tem como objetivo principal dar publicidade sobre o andamento das obras públicas municipais (art. 1º). Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no artigo 24 da Constituição Estadual. Competência legislativa concorrente. Precedentes do C. STF e deste C. Órgão Especial;

2) **Excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Poá, nas disposições do artigo 3º e artigo 4º da norma impugnada** (Art. 3º - As informações dos projetos básicos poderá ser traduzido em planilha



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP
(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 6)

estimativa, devidamente fundamentada em relatório técnico, sempre que os serviços realizados forem de característica emergencial e de baixa complexidade executiva e Art. 4º- “As informações sobre as obras realizadas pela Prefeitura devem ser claras e de fácil entendimento à população, devendo constar: início e término; custo total, secretaria fiscalizadora; engenheiro responsável; alcance social e finalidade da obra”), **ao definir a forma e o modo de agir da Administração Pública, bem como ao definir o conteúdo da informação a ser disponibilizada, sem deixar margem de escolha ao Administrador, o que malfez a disciplina constitucional pois resulta de iniciativa parlamentar numa hipótese de competência exclusiva do Chefe do Executivo municipal, interferindo, portanto, na esfera administrativa, com violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Precedente deste C. Órgão Especial.**

(...)

Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc. para a parte cuja inconstitucionalidade ora se declara.

TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2278439-12.2020.8.26.0000, rel^a Des^a Cristina Zucchi, j. 11 ago. 2021.

Ao confrontar a diretriz acima, de que a Câmara Municipal não pode negar margem de escolha ao administrador para que defina o que será publicizado, tem-se que tal vício ocorre no projeto de lei em questão, posto que os incisos I, II e III, bem como o § 1º, todos do art. 1º, esmiuçam detalhadamente as informações a serem disponibilizadas, determinando conste a “unidade de atendimento”, o “tipo de procedimento, inclusive cirurgias de qualquer natureza e complexidade”, o “agendamento em serviço



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 7)

terceirizado”, sendo que “as listagens serão segmentadas por área de atendimento ou especialidade médica e apresentadas por ordem de registro”.

No venerando acórdão acima citado, o voto condutor elucidou a questão pontuando com precisão ter havido ofensa à reserva da administração:

(...)

Por outro lado, constata-se excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Poá, nas disposições dos artigos 3º (Art. 3º -As informações dos projetos básicos poderá ser traduzido em planilha estimativa, devidamente fundamentada em relatório técnico, sempre que os serviços realizados forem de característica emergencial e de baixa complexidade executiva) e artigo 4º ((Art. 4º - “As informações sobre as obras realizadas pela Prefeitura devem ser claras e de fácil entendimento à população, devendo constar: início e término; custo total, secretaria fiscalizadora; engenheiro responsável; alcance social e finalidade da obra”) da norma impugnada.

Isto porque, na hipótese dos referidos artigos há avanço da norma municipal na gestão administrativa ao definir a forma e o modo de agir da Administração Pública, bem como ao definir o conteúdo da informação a ser disponibilizada, sem deixar margem de escolha ao Administrador, interferindo, portanto, na esfera administrativa. Há, pois, na hipótese dos artigos 3º e 4º da norma impugnada ofensa ao princípio constitucional da Reserva da Administração, estabelecido no art. 47, XIV 'a', da Constituição Bandeirante.

Sobre o tema, enfatiza Hely Lopes Meirelles:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 8)

“em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é ade praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, Malheiros Editores, p. 631).

Assim, à Câmara compete estabelecer normas de administração, de caráter regulatório, genérico e abstrato (*idem, ibidem*, p. 444), sem executar o que tenha sido reservado exclusiva ou privativamente ao Executivo, ou ainda sem disciplinar ou determinar a atividade do Executivo. Ao fazê-lo, como se constatada previsão dos arts. 3º e 4º da norma impugnada, malfere a disciplina constitucional pois resulta de iniciativa parlamentar numa hipótese de competência exclusiva do Chefe do Executivo municipal.

A jurisprudência deste C. Órgão Especial já enfrentou a constitucionalidade de lei municipal contendo disposições análogas à dos autos. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Andradina Lei nº 3.682, de 13-7-2020, de



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 9)

origem parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placa informativa em obra pública municipal paralisada contendo, de forma resumida, a exposição dos motivos de interrupção'. Alegada violação aos princípios da separação entre os Poderes e da reserva da administração.

(...)

2 - **Inconstitucionalidade formal e material. Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições de órgão público e determina a prática de atos administrativos materiais.** Inconstitucionalidade do art. 2º e de seus parágrafos e do art. 3º e de seu parágrafo único. Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a' (...)"

ADIN nº 2177882-17.2020.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 24.02.2021.

Diante do quanto exposto, tem-se que o art. 3º e o art. 4º da Lei nº 4.088, de 06 de junho de 2019, do Município de Poá padecem de vício de inconstitucionalidade material, prevalecendo conforme os parâmetros constitucionais, o restante da lei impugnada.

Por todo o exposto, caracterizado o vício de inconstitucionalidade sobre o autógrafo ora vetado que impede sua transformação em lei.

Restando assim demonstradas as razões que maculam a



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L. nº 057/2023 – Veto total ao PL 13.569 – fls. 10)

presente iniciativa, temos certeza que os Nobres Vereadores não hesitarão em manter o VETO TOTAL ora apostado.

Nesta oportunidade, renovamos nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



LUIZ FERNANDO MACHADO

Prefeito

Exmº. Sr.

Vereador ANTONIO CARLOS ALBINO

DD. Presidente da Câmara Municipal

NESTA