



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 514/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0612/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Sâmia Bonfim. Em breve síntese, a propositura versa acerca da obrigatoriedade de manutenção de um profissional auxiliar de enfermagem nas unidades de creches e escolas de educação infantil da rede pública municipal, sejam elas integrantes da Administração ou entidades privadas conveniadas ao Poder Público local.

Dispõe a projeto, ademais, que os auxiliares de enfermagem em atuação em creches e escolas terão como atribuições: (i) prestar primeiros socorros; (ii) realizar atendimentos de emergência; (iii) orientar no atendimento relativo à saúde; (iv) orientar professores, outros servidores, pais e responsáveis para a prestação de primeiros socorros; (v) em casos mais graves, promover o devido encaminhamento a unidades hospitalares que disponham de maiores recursos; e (vi) realizar outras atividades que se fizerem necessárias.

Destaque-se, também, a presença de regra que impõe à secretaria Municipal de Saúde o dever de disponibilizar enfermeiro padrão com a atribuição de coordenar os trabalhos dos auxiliares de enfermagem nas atividades desenvolvidas nas unidades educacionais.

Não obstante os meritórios propósitos que nortearam a autora, o projeto não reúne condições de prosseguimento, posto que não observa as regras pertinentes à iniciativa legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo. Além disso, a propositura não apresenta conformidade com a legislação federal e estadual que dispõe sobre o assunto. Tudo à maneira do que será doravante demonstrado.

É bem verdade que a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da iniciativa dos parlamentos para a deflagração do processo legislativo pertinente à criação e regulação de políticas públicas.

Nesse sentido é possível citar, por exemplo, a tese fixada no Tema de Repercussão Geral nº 917, redigida da seguinte maneira:

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)

Sendo pertinente, ainda, citar a seguinte passagem do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes:

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de Câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição (RE nº 878.911).

Nada obstante, o entendimento jurisprudencial descrito supra não é suficiente para assegurar aos parlamentos a iniciativa legislativa sobre todas as questões pertinentes às políticas públicas.

É exatamente o que se passa no caso sob análise, haja vista que a imposição de regra que determina a alocação de um servidor com a qualificação de auxiliar de enfermagem nas escolas e creches públicas do município constitui, com certeza, ato legislativo com elevadíssimo grau de detalhamento do qual decorre a imposição de condutas específicas a serem adotadas pelo Poder Executivo.

E ao criar obrigação a ser observada nas atividades de organização da Administração Pública, caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais. Referida matéria, por se referir ao planejamento, à organização e à gestão dos serviços públicos é afeta à organização administrativa, conceito jurídico que "resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa" (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e a estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed. Atual., Malheiros Editores, 1990, p. 438-439) se encontra precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 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. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Para corroborar este entendimento, colaciona-se a decisão exarada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Jundiaí. Lei municipal n. 8.124, de 23 de dezembro de 2013, de iniciativa parlamentar, que "Institui o 'Programa Médicos nas Creches'". Alegação de incompatibilidade com o disposto nos arts. 4º; 46, IV e V; 49, I e II, e 50, da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, e nos arts. 5º, §§ 1º e 2º; 25 e parágrafo único; 47, II e XIV; 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre a lei ordinária municipal e dispositivos constantes da Lei Orgânica Municipal de Jundiaí. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. Ausência de dotação orçamentária que não implica, de per si, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, sua inexecuibilidade no exercício em que editada. Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual, tampouco de vício de iniciativa, uma vez que a legislação impugnada não tratou especificamente da estrutura da Administração municipal nem da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico aplicável aos servidores públicos (Supremo Tribunal Federal Tema 917). Violação, entretanto, à reserva da administração, na medida em que compete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do serviço público. Lei impugnada que importou a prática de atos de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação

está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente, na parcela conhecida. (ADI 2016701-75.2018.8.26.0000. Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez. J. 06.06.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.557, DE 08 DE MAIO DE 2017, QUE "TORNA OBRIGATÓRIA A PRESENÇA DE UM MÉDICO GERIATRA NAS UBS's OU POSTOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO". DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO POR PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INGERÊNCIA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional." (ADI 2126516-41.2017.8.26.0000. Rel. Amorim Cantuária. J. 18.10.2017).

Outrossim, registre-se que, nada obstante a distribuição de servidores dentre os órgãos e repartições esteja compreendida na autonomia administrativa do Município, o projeto está em dissonância com as normas federais e estaduais que tratam da mesma matéria. Com efeito, a Lei Federal nº 13.722/2018 dispõe, em seu artigo 1º, que "os estabelecimentos de ensino de educação básica da rede pública, por meio dos respectivos sistemas de ensino, e os estabelecimentos de ensino de educação básica e educação infantil da rede privada deverão capacitar professores e funcionários em noções de primeiros socorros."

Assim, verifica-se que o legislador federal atribuiu a posição de responsável pelos primeiros socorros em instituições de ensino aos próprios professores e funcionários, que deverão realizar cursos periódicos a fim de desempenhar tal mister.

O artigo 2º, II da Lei Estadual nº 15.661, de 9 de janeiro de 2015 também determina a capacitação de professores e funcionários para atendimentos emergenciais de primeiros socorros.

Não é demais lembrar, também, que a Lei Federal nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre a regulamentação e exercício da enfermagem, não prevê a prestação de primeiros socorros como atividades típicas dos profissionais titulares do certificado de Auxiliar de Enfermagem. Sobre o assunto, relevante a transcrição do artigo 13 da supramencionada lei:

Art. 13. O Auxiliar de Enfermagem exerce atividades de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços auxiliares de enfermagem sob supervisão, bem como a participação em nível de execução simples, em processos de tratamento, cabendo-lhe especialmente:

- a) observar, reconhecer e descrever sinais e sintomas;
- b) executar ações de tratamento simples;
- c) prestar cuidados de higiene e conforto ao paciente;
- d) participar da equipe de saúde.

Assim, tendo à vista o relatado vício de inconstitucionalidade formal em razão de se tratar de tema cuja iniciativa legislativa compete ao Poder Executivo e, tendo à vista a incompatibilidade entre a propositura e as normas federais e estaduais que dispõem sobre o assunto, o projeto realmente não possui condições de prosseguimento sob o ponto de vista estritamente jurídico.

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Relator

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)
Reis (PT)
Rinaldi Digilio (PRB)
Rute Costa (PSD)
Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 26/04/2019, p. 132

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.