



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 8 de maio de 2025.

Parecer: 69/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 65/2023 – “DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE LEITOS SEPARADOS PARA MÃES DE NATIMORTOS OU COM ÓBITO FETAL NAS UNIDADES DE SAÚDE PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI/SP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Benedito Dafé Gonçalves Filho que dispõe sobre a garantia de leitos separados para mães de natimortos ou com óbito fetal nas unidades de saúde pública e privadas do município de Birigui/SP e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1479/2025, em 7 de maio de 2025. Despachado para parecer em 7 de maio de 2025. Recebido para parecer em 7 de maio de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que obriga as unidades públicas e privadas de saúde do município de Birigui, a garantirem leitos separados para mães de natimortos ou com óbito fetal, com objetivo de promover um atendimento humanizado e respeitoso.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTÓCOLO GERAL 1515/2025
Data: 09/05/2025 - Horário: 16:01
Legislativo - PARJU 69/2025



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Em seu artigo 2º é determinado que as unidades de saúde deverão oferecer atendimento psicológico para as mães que se encontrarem nessa situação, antes e durante o parto, objetivando garantir suporte emocional no período de internação.

Estabelece o artigo 3º a garantia de um acompanhante durante o período de internação, de acordo com a legislação vigente, artigo 4º determina que o respectivo projeto de lei deverá ser aplicado em todas unidades de saúde públicas e privadas do município e finalizando o artigo 5º que estabelece o prazo de noventa dias a partir da publicação da respectiva lei, para se adequarem ao seu cumprimento.

II – Do Direito à Saúde.

Direito à saúde é considerado um direito fundamental social, possui previsão no artigo 6º, 196 e seguintes da Constituição Federal, sua natureza jurídica pode ser estabelecida como uma norma princípio, pois deve ser cumprido com a máxima efetividade possível, exigindo prestações negativas do poder público como não disseminação de doenças como essas prestações e por prestações positivas como construções de hospitais, fornecimento de medicamentos.

É considerado como sendo um direito fundamental social como já explanado, direito subjetivo das pessoas em exigir sua efetivação, devendo ser entendido como uma norma princípio, devendo ser cumprido com a máxima efetivação possível, norma de conteúdo programático, isto é, pois determina o seu cumprimento e de eficácia imediata de acordo com o artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

 SERPRO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência nesse sentido:

“Nos termos do § 1º do art. 5º da Constituição, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, inserindo-se o fornecimento de medicamentos aos carentes, na esfera de atuação obrigatória para a preservação da vida por parte do Poder Público, sustentado por uma escorchantes carga tributária. Assegurar-se o direito à vida a uma pessoa, propiciando-lhe medicação específica que lhe alivia a dor de uma moléstia ou enfermidade irreversível, não é antecipar tutela jurisdicional através da medida cautelar, mas garantir-lhe o direito de sobrevivência.” (TJRJ, ADV 39-01/611, n. 98713, Ap. 8.653/2000, Rel. Des. A. Pimentel). (grifo nosso).

O autor José Afonso da Silva esclarece a respeito do tema:

“Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”. (SILVA, p. 2020).

Trazemos o Enunciado nº 60, da II, Jornada de Direito à Saúde do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a respeito da responsabilização solidária dos entes federativos em relação ao cumprimento do direito fundamental à saúde, posteriormente o Enunciado nº 93, da III, Jornada de Direito à Saúde do CNJ:

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ENUNCIADO Nº 60: A responsabilidade solidária dos entes da Federação não impede que o Juízo, ao deferir medida liminar ou definitiva, direcione inicialmente o seu cumprimento a um determinado ente, conforme as regras administrativas de repartição de competências, sem prejuízo do redirecionamento em caso de descumprimento.

ENUNCIADO Nº 93: Nas demandas de usuários do Sistema Único de Saúde – SUS por acesso a ações e serviços de saúde eletivos previstos nas políticas públicas, considera-se excessiva a espera do paciente por tempo superior a 100 (cem) dias para consultas e exames, e de 180 (cento e oitenta) dias para cirurgias e tratamentos.

A responsabilização pela efetivação desse direito fundamental de grande importância para toda a sociedade, pois sem saúde, não se trabalha, não se estuda, não possui momentos de lazer, como percebe-se, infringindo este direito estará infringindo vários outros direitos fundamentais todos previstos no texto constitucional.

O artigo 23, II, 24, XII e 30, I, II e VII, da Constituição Federal, a responsabilização pela efetivação do direito à saúde, dessa forma, todos entes da federação são solidariamente responsáveis pela respectiva efetivação, cabendo a pessoa lesada, ingressar judicialmente almejando essa solidariedade entre entes federativos.

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;



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: **XII** - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Art. 30. Compete aos Municípios: **I** - legislar sobre assuntos de interesse local; **II** - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...) **VII** - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Eis jurisprudência nesse sentido:

RE nº 855.178 (Tema nº 793 do STF), decidiu que: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. **O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou, conjuntamente**". (RE nº 855.178 RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015). (grifo nosso).

Assim pode ser verificado a importância do direito fundamental social à saúde, sendo que todos entes da federação, União, Estados, F e Municípios, possuem responsabilização solidária na efetivação deste direito fundamental para o bem estar da população.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

III – Das Leis Autorizativas.

Em relação as leis autorizativas, existe grande debate a respeito deste tipo de norma jurídica, quando se trata de matéria de competência exclusiva do poder executivo, a esse respeito indaga-se: como se pode autorizar um poder a agir dentro do que é sua competência? **Mais, quem autoriza também pode não autorizar, então poderia haver uma lei não-autorizativa em relação a alguma competência executiva? Entendemos que leis autorizativas dentro de competência que já é do Executivo são inconstitucionais justamente por estar autorizando o que já é autorizado pela Constituição Federal.**

Também em relação a palavra “poderá”, quem determina que poderá, também pode determinar que não poderá. Trata-se assim como explanado na jurisprudência anterior de uma lei autorizativa o que por si só, é inconstitucional.

Eis jurisprudência nesse sentido:

- Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Prefeito - Lei nº 6.381, de 20 de abril de 2023, do Município de Catanduva, que “Institui o “Dia do Futebol Médio” no Município de Catanduva” - Alegação de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação dos poderes. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual), mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, já que a lei questionada impõe obrigações específicas e inevitáveis despesas ao Poder Executivo, disciplinando a maneira como ele deve agir - Infração dos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”. - Não cabe ao Poder Legislativo editar “normas autorizativas”, porque o Poder Executivo não depende de autorização para gerir a sua própria Administração. - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Poder Executivo as cumpra ou regulamente, competindo a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de prudente juízo de conveniência e oportunidade. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade - Inconstitucionalidade dos artigos 1º, parágrafo único, 2º, 3º e 4º da lei - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte (....) **A lei em exame não se limita a incluir data comemorativa no calendário municipal, mas impõe obrigações específicas e consequentes despesas ao Poder Executivo, influenciando na sua gestão e vulnerando os artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição do Estado (....) Muito embora o Poder Legislativo possa instituir datas comemorativas e até políticas públicas, de maneira genérica e abstrata, assim como destacar recursos para determinada área ou ação, não pode disciplinar, concretamente, a forma como a Administração deve agir, o que se vê na leitura da lei impugnada, que avança no campo da conveniência e da oportunidade do Chefe do Poder Executivo e dita como a Administração deve proceder para comemorar o “Dia do Futebol Médio”. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2133592-09.2023.8.26.0000. (grifo nosso).**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Mauá. Lei Municipal nº 5.403, de 12 de novembro de 2018, **que implanta o programa intitulado "Medicamento Solidário", no âmbito de todas as unidades de saúde do Município de Mauá.** 1) Norma de iniciativa parlamentar. Legislação que, ao estabelecer obrigações à Secretaria Municipal e a seus servidores, interfere na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida e declarada. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2193478-75.2019.8.26.0000. (grifo nosso).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.714, de 05 de janeiro de 2015, do Município de Mirassol, que **"dispõe sobre a criação no Município de Mirassol do Programa "Medicamento em Casa" de distribuição de medicamentos de uso continuado e dá outras providências"** Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (arts. 25 e 176, I, da Constituição Estadual) Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

inconstitucionalidade julgada procedente. ADIN nº 2149876-73.2015.8.26.0000. (grifo nosso)

IV – Imposição de Prazo para Adequação.

Ocorre vício de iniciativa material, pois não pode o poder Legislativo impor prazo em projeto de lei para que outro poder, o Executivo no caso cumpra a determinação estabelecida, em se tratando do presente projeto de lei, caberia ao Executivo Municipal a adequação dos espaços para comportar as necessidades do objeto do projeto.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.447, de 18.02.19, de autoria parlamentar, dispondo sobre as diretrizes de alimentação saudável junto às escolas do Município de Mauá. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Art. 2º. Determina observância ao disposto no 'projeto de lei'. Insustentável determinar cumprimento a texto sem obrigatoriedade projeto de lei, em afronta direta ao princípio da legalidade (art. 5º, II da CF e art. 144 da CE). Exclusão da palavra 'projeto' se impõe. Arts. 4º e 6º. O art. 4º, ao tornar obrigatória a presença de cláusula nos contratos firmados entre a Administração (escolas públicas) e eventual prestador de serviço público (proprietário da cantina, se for o caso), bem como o art. 6º ao impor a adequação ao disposto da Lei pelas escolas municipais locais em "prazo determinado", acarretaram inequívoca ingerência à reserva da administração. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Ofendida a separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Precedentes. Interpretação conforme, sem redução de texto, para afastar



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

das imposições feitas, as escolas públicas municipais. Art. 5º. Dispositivo disciplinando conteúdo pedagógico. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Competência da União (art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal). Precedentes. Ação procedente, em parte. (...) **O art. 4º, ao tornar obrigatória a presença de cláusula nos contratos firmados entre a Administração (escolas públicas) e eventual prestador de serviço público (proprietário da cantina, se for o caso), bem como o art. 6º ao impor a adequação ao disposto da Lei pelas escolas municipais locais em "prazo determinado", acarretou inequívoca ingerência em questão claramente administrativa. Inadmissível invasão do Legislativo na questão, restando configurada violação ao princípio da separação de poderes.** ADIn nº 2.297.877-24.2020.8.26.0000 – São Paulo. (grifo nosso).

Dessa forma não pode impor-se prazo uma lei de iniciativa do poder Legislativo, para que o poder Executivo a cumpra, havendo infringência ao artigo 5º, da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 2º, da Constituição Federal.

V – Do Direito.

Projeto possui vício de iniciativa formal, invadindo competência do poder Executivo, infringindo aos artigos 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 61, II, "b", 84, II da Constituição Federal.

Art. 40. "Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: **I** – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica; **II** –



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

fixação, reajuste ou aumento de remuneração dos servidores; **III** – regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; **IV** – organização administrativa, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; **V** – os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais".

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **§1º** - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) **§2º** - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: **1** - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) **II** - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...) **XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (....) II - disponham sobre: (....) b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (....) II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

Nas lições de HELY LOPES MEIRELLES:

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 a de 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (2018 p. 631).

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 9.917/2023, DE 03 DE AGOSTO DE 2023, QUE “DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA PELO MUNICÍPIO DE PIRACICABA” INVASÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A pretexto de estabelecer apenas princípios e diretrizes para elaboração de louvável política pública em prol da primeira infância pelo Executivo Municipal, a lei impugnada impõe obrigação de fazer à Administração Pública, disciplinando a estrutura e modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. 2. Legislação impugnada que regula tema inserido na competência legislativa concorrente (art. 24, XV, CF). Ausência de interesse local que justifique a edição de lei municipal. Não se desconhece que a primeira infância é fase do desenvolvimento mais sensível, merecedora de ainda maior proteção, razão pela qual a União editou o mencionado Marco Legal da Primeira Infância, reconhecendo a necessidade de avanço no tratamento do tema em âmbito nacional. A garantia do pleno desenvolvimento às crianças que tenham até 6 anos de idade merece tratamento igualitário e uniforme em todo o Território Nacional. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (....) **O legislador, no entanto, foi além da criação da política pública e impôs ao Administrador obrigações que interferem nitidamente sobre a atividade administrativa e sobre o juízo de conveniência e**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

oportunidade para implementação de programas, campanhas e políticas públicas, com repercussão direta nos órgãos da Administração. (...) Há mais, porém. O legislador também dispõe sobre ações a serem realizadas no âmbito da referida política pública, mormente por agentes públicos municipais. É o caso das disposições contidas no art. 6º da lei impugnada, que elencam ações multidisciplinares a serem tomadas nos setores de educação, saúde, assistência social, cultura e lazer, incorrendo em vícios formais (deiniciativa) e materiais (afronta à separação de Poderes). PROCESSO Nº 2242671-20.2023.8.26.0000. (grifo nosso).

VI - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VII – Conclusão.

Ante o exposto, por infringir os artigos 40, da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 2º, 61, II, “b” e 84, II da Constituição Federal.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo



Fernando Baggio Barbieri

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588