



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 14 de novembro de 2025.

Parecer: 168/2025.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei nº 154/2025 – “DISPÕE SOBRE A REALIZAÇÃO DE EXAMES PARA DIAGNÓSTICO PRECOCE DA ENCEFALOPATIA CRÔNICA NÃO PROGRESSIVA DA INFÂNCIA (PC- PARALISIA CEREBRAL) EM CRIANÇAS DE DOIS A TRÊS ANOS DE IDADE, NAS UNIDADES HOSPITALARES DA REDE PÚBLICA E PRIVADA DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI (LEI JUAN PABLO DA SILVA)”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria dos Vereadores Cleverson José de Souza e Marcos Antônios Santos que dispõe sobre a realização de exames para diagnóstico precoce da Encefalopatia Crônica não progressiva da infância (PC - paralisia cerebral) em crianças de dois a três anos de idade, nas unidades hospitalares da rede pública e privada do Município de Birigüi (Lei Juan Pablo da Silva). Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 3284/2025, em 12 de novembro de 2025. Despachado para parecer em 12 de novembro de 2025. Recebido para parecer em 12 de novembro de 2025.



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





Câmara Municipal de Biritigüi

Estado de São Paulo

I – Do Projeto.

Projeto de lei que trata da disponibilização de realização de exames precoces de Encefalopatia Crônica não progressiva da infância (PC - paralisia cerebral) em crianças de dois a três anos de idade, nas unidades hospitalares da rede pública e privada.

Estabelece que os exames deverão ser realizados nas crianças entre dois a três anos de idade, os pais ou responsáveis legais das crianças deverão procurar as unidades de saúde para a realização dos exames.

O artigo 4º, detalha os procedimentos do respectivo exame, artigo 5º, estabelece que as unidades básicas de saúde pública e privadas deverão se adaptarem para a realização dos exames, fornecendo cronograma de sua realização.

Enumera em seu artigo 6º, penalidades para o descumprimento da respectiva medida.

II – Direito à Saúde.

De acordo com a Constituição Federal, todos tem direito à saúde, à vida, mas como materializar o respectivo direito, de várias maneiras, tratamento adequado e digno, disponibilidade de medicamentos para pessoas devidamente cadastradas e necessitadas, exercício do poder de polícia do poder público municipal, através da vigilância sanitária, existem várias formas de efetivação desse direito fundamental.

O direito à saúde possui previsão no artigo 6º e 196, da Constituição Federal, sendo considerado um direito fundamental social, de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

caráter principiológico, isto, é, devendo ser efetivado na sua máxima proporção pelo poder público de todos entes federativos.

Consiste em um direito complexo, demandando grandes esforços por parte do poder público, que na verdade realizando políticas públicas de prevenção, acaba por economizando recursos gastos para tratamentos e atendimentos hospitalares, resultados muitas vezes da inércia estatal em prevenir determinadas situações.

Possui uma dimensão subjetiva, isto é, as pessoas possuem o direito à saúde, é direto da população, estando previsto na Constituição Federal, cabe ao poder público como explanado a sua máxima efetivação, através de políticas públicas de prevenção, atendimento, fornecimento de medicamentos entre outras medidas.

Em relação a sua natureza jurídica o direito à saúde pode ser entendido como um direito fundamental de segunda dimensão, social, uma norma princípio que deve ser cumprida com máxima efetividade, programática, pois existe a determinação que deve ser cumprido, possuindo eficácia imediata, conforme o artigo 5º, § 1º e 196, da Constituição Federal.

As normas possuem uma classificação, podem ser de eficácia plena, que são as de aplicação imediata, integral, direta, não permitindo regulamentação infraconstitucional, de eficácia contida, quando o texto constitucional permite que o legislador, estabeleça algum tipo de restrição e finalizando as de eficácia limitada onde deverá ser regulamentada pelo legislador infraconstitucional.

Quando se fala da natureza principiológica do direito à saúde, deve ser levado em consideração que se diferencia de uma regra, as



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

regras e os princípios, são considerados normas, mas regras se cumpre ou não cumpre, não existe um parâmetro para seu cumprimento, os princípios por sua vez, devem ser cumpridos o máximo possível, para efetivar direitos fundamentais.

Conforme Robert Alexy, a distinção entre regras e princípio é qualitativa e não de graus, segundo o jurista, princípio são normas que estabelecem que algo deve ser implantado, realizado na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas presentes, devendo dessa maneira, ser chamados de mandamentos de otimização.

Dessa maneira o jurista Robert Alexy, explana:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fálicas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. As regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fálica e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio. (Alexy, 2008, pg. 90/91).

Como visto, o poder público possui várias maneiras de resguardar o direito à saúde da população, cabendo como uma norma



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

princípio, a sua materialização máxima, conforme estabelece os dispositivos constitucionais citados.

O autor José Afondo 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).

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 escorchante 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).

Os direitos sociais muitas vezes não são entendidos com a devida racionalidade que o tema exige, sua implantação muitas vezes é verificada como custosa para o poder público em contrário com os direitos fundamentais de primeira dimensão que são o direito de ir e vir, direito à propriedade entre outros.



Câmara Municipal de Biritigüi

Estado de São Paulo

Mas todos os direitos em menor ou maior grau são custosos para implementarem, como exemplo o direito à liberdade de locomoção, para sua implantação o poder público deve abrir estradas, manter em estado de conservação, muitas vezes a sua efetivação poder ser mais custosa do que um direito social, assim todos direitos requerem esforços custosos do poder público, que por sua vez deverá implantá-los, sem prejudicar outros direitos fundamentais.

O Protocolo de San Salvador, que é um protocolo adicional à Convenção Americana de Direito Humanos, em seu artigo 10, estabelece o que se entende por saúde e a responsabilidade dos Estados-membros para efetivação deste direito.

Protocolo de San Salvador:

Artigo 10: Direito à Saúde: 1. Toda pessoa têm direito à saúde, compreendendo-se como saúde o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social. 2. A fim de tomar efetivo o direito à saúde, os Estados-Partes comprometem-se a reconhecer a saúde como bem público e, especialmente, a adotar as seguintes medidas para garantir esse direito: a) assistência primária a saúde, entendendo-se como tal à assistência médica essencial ao alcance de todas as pessoas e famílias da comunidade; b) extensão dos benefícios dos serviços de saúde a todas as pessoas sujeitas à jurisdição do Estado; c) total imunização contra as principais doenças infecciosas; d) prevenção e tratamento das doenças endêmicas, profissionais e de outra natureza; e) educação da população com referência à prevenção e ao tratamento dos problemas da saúde; e f) satisfação das necessidades de saúde dos grupos de mais alto risco e que, por sua situação de pobreza, sejam mais vulneráveis.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Já em relação a própria Convenção Americana dos Direitos Humanos, em seu preâmbulo, que somente poderá ser realizado o ideal do ser humano livre, se criada condições para que a pessoa se isente da miséria e possa realmente desfrutar de todos os seus direitos.

Ainda na Convenção o seu artigo 4º, estabelece o direito à vida, deste direito decorre o direito à saúde, pois sem saúde, não há vida, sem saúde não tem como de acordo com o preâmbulo da Carta, ter pleno exercício de seus direitos.

Convenção Americana de Direitos Humanos:

Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito mundial como regional;

Artigo 4. Direito à vida: 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.

Ainda a depender da natureza da infração do direito à saúde que alguma legislação possa a vir infringir, poderá ser realizado o chamado Controle de Convencionalidade das Leis, essas leis estão entre a Constituição Federal e o ordenamento jurídico, exemplo, normas que infringem à Convenção Americana de Direitos Humanos.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça –

STJ nesse sentido:

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. ROUBO, DESACATO E RESISTÊNCIA. APELAÇÃO CRIMINAL. EFEITO DEVOLUTIVO AMPLO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. ROUBO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO DO CRIME DE ROUBO PARA O DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. TEMA NÃO PREQUESTIONADO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. DESACATO. INCOMPATIBILIDADE DO TIPO PENAL COM A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. 1. Uma vez interposto o recurso de apelação, o Tribunal, respeitando o contraditório, poderá enfrentar todas as questões suscitadas, ainda que não decididas na primeira instância, desde que relacionadas ao objeto litigioso recursal, bem como apreciar fundamentos não acolhidos pelo juiz (arts. 10 e 1.013, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil, c/c art. 3º do Código de Processo Penal). 2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afasta a aplicabilidade do princípio da insignificância em crimes cometidos mediante o uso de violência ou grave ameaça, como o roubo. 3. O pleito de desclassificação do crime de roubo para o de constrangimento ilegal carece da indicação do dispositivo legal considerado malferido e das razões que poderiam fundamentar o pedido, devendo-se aplicar o voto da Súmula 284/STF. Além disso, o tema não foi objeto de apreciação pelo Tribunal de origem, nem a parte interessada opôs embargos de declaração para suprir tal omissão, o que atrai o óbice das Súmulas 282 e 356 do STF. 4. **O art. 2º, c/c o art. 29, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) prevê a adoção, pelos Estados Partes, de "medidas legislativas ou de**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

outra natureza" visando à solução de antinomias normativas que possam suprimir ou limitar o efetivo exercício de direitos e liberdades fundamentais. 5. Na sessão de 4/2/2009, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar, pelo rito do art. 543-C do CPC/1973, o Recurso Especial 914.253/SP, de relatoria do Ministro LUIZ FUX, adotou o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 466.343/SP, no sentido de que os tratados de direitos humanos, ratificados pelo país, têm força supralegal, "o que significa dizer que toda lei antagônica às normas emanadas de tratados internacionais sobre direitos humanos é destituída de validade." 6. Decidiu-se, no precedente repetitivo, que, "no plano material, as regras provindas da Convenção Americana de Direitos Humanos, em relação às normas internas, são ampliativas do exercício do direito fundamental à liberdade, razão pela qual paralisam a eficácia normativa da regra interna em sentido contrário, haja vista que não se trata aqui de revogação, mas de invalidade." 7. A adequação das normas legais aos tratados e convenções internacionais adotados pelo Direito Pátrio configura controle de constitucionalidade, o qual, no caso concreto, por não se cuidar de convenção votada sob regime de emenda constitucional, não invade a seara do controle de constitucionalidade e pode ser feito de forma difusa, até mesmo em sede de recurso especial. 8. Nesse particular, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando do julgamento do caso Almonacid Arellano y otros v. Chile, passou a exigir que o Poder Judiciário de cada Estado Parte do Pacto de São José da Costa Rica exerça o controle de convencionalidade das normas jurídicas internas que aplica aos casos concretos. 9. Por conseguinte, a ausência de lei veiculadora de abolidio criminis não inibe a atuação do Poder Judiciário na verificação da inconformidade do art. 331 do Código Penal, que prevê a figura típica do desacato, com o art. 13 do Pacto de



Câmara Municipal de Biritigüi

Estado de São Paulo

São José da Costa Rica, que estipula mecanismos de proteção à liberdade de pensamento e de expressão. 10. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH já se manifestou no sentido de que as leis de desacato se prestam ao abuso, como meio para silenciar ideias e opiniões consideradas incômodas pelo establishment, bem assim proporcionam maior nível de proteção aos agentes do Estado do que aos particulares, em contravenção aos princípios democrático e igualitário. 11. A adesão ao Pacto de São José significa a transposição, para a ordem jurídica interna, de critérios recíprocos de interpretação, sob pena de negação da universalidade dos valores insertos nos direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos. Assim, o método hermenêutico mais adequado à concretização da liberdade de expressão reside no postulado pro homine, composto de dois princípios de proteção de direitos: a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos. 12. A criminalização do desacato está na contramão do humanismo, porque ressalta a preponderância do Estado - personificado em seus agentes - sobre o indivíduo. 13. A existência de tal normativo em nosso ordenamento jurídico é anacrônica, pois traduz desigualdade entre funcionários e particulares, o que é inaceitável no Estado Democrático de Direito. 14. Punir o uso de linguagem e atitudes ofensivas contra agentes estatais é medida capaz de fazer com que as pessoas se abstêm de usufruir do direito à liberdade de expressão, por temor de sanções penais, sendo esta uma das razões pelas quais a CIDH estabeleceu a recomendação de que os países aderentes ao Pacto de São Paulo abolissem suas respectivas leis de desacato. 15. O afastamento da tipificação criminal do desacato não impede a responsabilidade ulterior, civil ou até mesmo de outra figura típica penal (calúnia, injúria, difamação etc.), pela ocorrência de abuso na expressão verbal ou gestual utilizada



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

perante o funcionário público. **16. Recurso especial conhecido em parte, e nessa extensão, parcialmente provido para afastar a condenação do recorrente pelo crime de desacato (art. 331 do CP).**
RECURSO ESPECIAL Nº 1.640.084 – SP. (grifo nosso).

Dessa forma o direito à saúde é considerado um direito fundamental social, com aplicação imediata, sendo dever do poder público, do Estado em resguardá-lo, tendo como uma de suas características principais a universalidade e como exemplo dessa característica pode ser citado o Sistema Único de Saúde – SUS, que possibilita atendimento a todos.

III – Da Competência e da Responsabilidade.

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;

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





Câmara Municipal de Biritigüi

Estado de São Paulo

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).

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 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:





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.

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

IV – Da Evolução Jurisprudencial.

O direito juntamente com a sociedade tem evoluído com a finalidade de atender as novas demandas que a vida em sociedade exige, das novas tecnologias, novas formas de se comunicar e a necessidade de maior proteção pelo poder público dos direitos fundamentais de toda a coletividade.

Juntamente com essa evolução surge a necessidade de novos posicionamentos em relação a temas que antes estavam pacificados, mas conforme foi surgindo novos problemas, novas situações, novos entendimentos são necessários para que se tenha a efetivação do texto constitucional.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

São várias as fontes do direito, sendo consideradas a lei, a doutrina, os costumes e a jurisprudência, dessa maneira modificando alguma dessas fontes do direito, o mesmo também é modificado, mas sempre no sentido de evolução, nunca retrocedendo a direitos já conquistados, assim possui o princípio da proibição ao retrocesso.

O direito é dinâmico, como a sociedade, antes alguns direitos nem sequer eram considerados direitos fundamentais, nem mesmo existiam como noção de direitos, até mesmo os direitos fundamentais de primeira dimensão, como a propriedade privada, antes Revolução Francesa era um direito que não existia, pós-revolução, com a necessidade de proteção à propriedade privada em relação ao poder público, foi alçado à direito fundamental com ampla proteção.

Eis jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF nesse sentido:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI N. 17.110/2017 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). ANÁLOGOS DE INSULINA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA AOS PORTADORES DE DIABETES EM USO DA SUBSTÂNCIA E INSERIDOS EM PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PARA DIABÉTICOS. COMPETÊNCIA COMUM DE TODOS OS ENTES PARA CUIDAR DA SAÚDE (CF/1988, ART. 23, II) E CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO DA SAÚDE (CF/1988, ART. 24, XII). INICIATIVA RESERVADA DO GOVERNADOR. AUSÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE E DO ATENDIMENTO INTEGRAL (ARTS. 6º, CAPUT; 196; E 198, II). PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE SOCIAL. OBSERVÂNCIA. CONSTITUCIONALIDADE.) Assim, no tocante à proteção e defesa



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

da saúde, a Constituição Federal consagra, a um só tempo, competência administrativa comum; competência legislativa concorrente – cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, desde que haja interesse local –; e descentralização político-administrativa e de serviços do SUS, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica. (...) Pois bem. No caso, a Lei n. 17.110/2017 de Santa Catarina não interfere na organização ou estrutura da Administração estadual, não cria órgão vinculado ao Executivo local ou lhe fixa atribuições, tampouco disciplina o regime jurídico de servidores do Estado. Antes, consiste em legítima opção político-normativa do legislador estadual que concretiza política pública direcionada ao fornecimento gratuito de medicamentos para o tratamento de diabetes – em específico, aquelas de difícil controle com insulinas convencionais. Cuida-se, a meu ver, de política que concretiza a incumbência constitucional preconizada no art. 196 e 198 de garantir o direito de todos à saúde, mediante ações e serviços públicos de saúde Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 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: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. Não me parece, portanto, que o diploma estadual inquinado deva, necessariamente, decorrer de projeto de autoria do Governador apenas por tangenciar atribuições que são próprias do



Câmara Municipal de Biritigüi

Estado de São Paulo

Poder Executivo. Na espécie, nada obstante a legislação questionada estabeleça política pública a exigir atuação do poder público, não foi criado órgão, tampouco disciplinada a organização e o funcionamento da Administração Pública. As atribuições previstas na legislação – relativas a fornecimento de análogos de insulina pelo Sistema Único de Saúde no âmbito territorial do Estado de Santa Catarina – são encargos da Administração Pública que decorrem dos comandos constitucionais versados nos arts. 23, II; 196; e 198. Mais: a política pública instituída pelo Poder Legislativo observa os critérios de preponderância do interesse local – respeito aos limites territoriais e vedação da proteção insuficiente. Rejeito a alegação de reserva de iniciativa do chefe do Executivo. 2. Do vício material. Também não verifico mácula material nas normas questionadas. A Lei n. 17.110/2017 do Estado de Santa Catarina, ao assegurar aos portadores de diabetes o fornecimento de análogos de insulina necessários para o tratamento, densifica o direito fundamental à saúde, previsto nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Além disso, a ampliação do acesso à saúde a essa parcela significativa da população concretiza o direito ao atendimento integral, previsto como diretriz constitucional do Sistema Único de Saúde (art. 198, II), sobretudo por pretender universalizar o tratamento de diabetes de difícil controle com a medicação convencional. Portanto, o diploma



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

busca concretizar o caráter universal e igualitário do SUS, democratizando o acesso a terapêuticas comprovadamente eficazes. (...). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.758 SANTA CATARINA. 14/04/2025. (grifo nosso).

O poder público sempre terá o ônus maior de resguardar os direitos fundamentais, principalmente em relação à saúde, vida, liberdade, são direitos pelos quais se ocorrer alguma falha na sua prestação, acaba por influenciar outros direitos fundamentais como educação, trabalho, onera o poder público a não prevenção e atinge em cheio as pessoas, principalmente as mais necessitadas.

V – Do Direito.

Em relação ao projeto de lei de origem parlamentar, não ocorre vício formal de iniciativa, pois se trata de matéria de ordem pública que não esta elencada no rol do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigo 24, § 2º, da Constituição de São Paulo e artigos 61, § 1º, I, II e 84 da Constituição Federal.

O projeto de lei encontra respaldo nos artigos 144 e 219, da Constituição do Estado de São Paulo, artigos 23, II, 30, I e II e 196, da Constituição Federal, onde o município possui competência para legislar em relação a assuntos de proteção ao meio ambiente.

Quanto ao vício formal de competência, isto é, quando o processo legislativo é iniciado por quem não possui a devida competência para a sua realização, conforme entendimento jurisprudencial, o projeto de lei não invade as matérias elencadas no artigo 24, § 2º e 47, da



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição do Estado de São Paulo e artigos 61, § 1º e 84, da Constituição Federal.

O entendimento neste caso específico, foi no sentido de que trata-se política pública, com finalidade de proteção ao meio ambiente e consequentemente à saúde da população, em relação a possível transmissão de doenças para a coletividade.

Eis jurisprudência nesse sentido do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE contra a Lei nº 4.094, de 12 de julho de 2023, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar, que “**Dispõe Sobre a Obrigatoriedade das Unidades Hospitalares da Rede Pública e Privada realizarem exames para diagnósticos precoces da encefalopatia crônica não progressiva e dá outras providências**”; 2. Instituição de política pública de amparo à saúde, à maternidade e à infância, bem como de promoção a dignidade da pessoa humana; implementação de política social e econômica que visa à redução do risco de doenças e de outros agravos; inteligência dos arts. 6º, 196 e 227, da CF, e do Título VII da CE; matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da CF; projetos de lei nas esferas estadual e federal na mesma linha, também originados no Legislativo; normas que visam à concretização de direitos sociais não padecem de vício de iniciativa, ainda que criem certas obrigações para Administração Pública; precedentes do STF e deste OE; 3. Ausência de interferência na livre iniciativa; providências de baixo custo, razoáveis, exigidas igualmente da rede pública de saúde, as quais não impedem ou dificultam o exercício da atividade econômica no município; entendimento deste OE; 4. Ausência de previsão de dotação



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada - Entendimento consolidado do STF e deste OE; 5. Previsão de aplicação de penalidades que não representa estabelecimento de novas incumbências à Administração, por já decorrer do poder de polícia; 6. Violação à separação de poderes, contudo, na definição de prazos para regulamentação da lei e para disponibilização dos exames na rede de saúde pública local; 7. **Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade somente do art. 5º e do trecho “no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação” do art. 7º da Lei nº 4.094/2023 de Andradina.** (...) Alega o Chefe do Executivo que criados novos encargos e atribuições no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, em clara invasão da esfera privativa da Administração para cuidar da gestão superior da coisa pública, em detrimento da separação de poderes, bem como que caracterizada demasiada intervenção na livre iniciativa ao impor o fornecimento dos mesmos exames pela rede privada, em afronta aos arts. 170 e 199, “caput, da CF (fls. 24/25). Sem razão, contudo. Nítido o interesse local, conforme o art. 30, I, da CF, em que as crianças nascidas em Andradina tenham a possibilidade de receberem acompanhamento adequado em caso de diagnóstico de encefalopatia crônica não progressiva da infância, popularmente conhecida como paralisia cerebral. Como figura da justificativa do projeto de lei, “quando ocorre o diagnóstico tardio se perde a chance de iniciar tratamentos importantes, que as levarão a uma vida mais saudável e incluída no dia a dia das famílias. De uma maneira geral, no desenvolvimento motor normal, até o terceiro mês a criança deve ter um bom controle da cabeça e colocar as mãos à frente dos olhos; entre o quarto e quinto mês deve rolar o corpo; do sexto ao sétimo mês, sentar sem



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

apoio; do oitavo ao nono, engatinhar; do décimo ao undécimo, ficar em pé, e entre 12 e 16 meses deve caminhar" (fl. 61). Para tal diagnóstico, a norma impugnada elenca, no art. 4º, três exames obrigatórios de simplicidade extrema, meramente clínicos, os quais não demandam aparelhagem, mas tão-somente a capacitação do profissional para realização e observação dos movimentos da criança. Pelo seu baixíssimo grau de complexidade, podem ser perfeitamente classificados como de atendimento básico, de responsabilidade municipal, portanto, diversamente do quanto argumentado pelo Prefeito na sua justificativa de veto (fl. 25) a verdade, o que a Câmara de Vereadores de Andradina fez foi apenas se adiantar a normas semelhantes nos âmbitos estadual e federal, também originadas no Legislativo, ainda não aprovadas. Ao menos o projeto estadual pretende tornar os exames descritos em obrigatórios no sistema de saúde como um todo. De fato, na Assembleia Legislativa de São Paulo, tramita o Projeto de Lei nº 714/2024, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da realização, pelas unidades hospitalares das redes pública e privada do Estado de São Paulo, de exames para diagnóstico precoce da encefalopatia crônica não progressiva da infância (paralisia cerebral) em crianças de dois a três anos de idade"; já na Câmara dos Deputados, há o Projeto de Lei nº 2.694-A/2022, que "institui a Semana Nacional de Conscientização sobre a Paralisia Cerebral e dá outras providências" e elenca entre seus objetivos "intensificar ações de prevenção à Paralisia Cerebral" e "assegurar acesso universal a tratamento e reabilitação de pessoas com Paralisia Cerebral". Ademais, é certo que a legislação em debate disciplina programa de saúde pública voltado aos cuidados com a primeira infância, com vistas a proporcionar melhores perspectivas para pessoas com a condição referida, as quais, com o amparo adequado, podem viver sem limitações maiores, em respeito, também, ao



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

preceito máximo da busca da dignidade da pessoa humana. A norma tenta conferir maior efetividade a direitos sociais dessas pessoas, com ênfase para a saúde. Não faria sentido restringir a iniciativa de leis que pretendam conferir maior proteção a direitos fundamentais das denominadas “pessoas com deficiência”, atribuindo competência exclusiva à Administração Pública para cuidar do tema, inibindo propostas do Poder Legislativo nessa linha. Na verdade, estabelecer tais limites seria inconstitucional. De fato, consoante o art. 23, II, da CF, “cuidar da saúde e da assistência pública” se insere na competência material comum dos entes federados. Por sua vez, o art. 24, XII, da Carta Magna, determina a competência legislativa concorrente de União, Estados e DF para tratar de “proteção e defesa da saúde”, ficando os Municípios responsáveis, nesse tema, a cuidar de “assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, I e II, CF). Pode-se citar, ainda na CF, os arts. 6º, 196 e 227, que preveem a saúde, a proteção à maternidade e à infância, as políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e especificamente, a saúde das crianças como direitos sociais e dispõem acerca do dever do Estado de provê-los mediante políticas públicas. Na Constituição Estadual, os temas referidos são contemplados com destaque maior no Título VII, referente à Ordem Social. O art. 217 estipula que “ao Estado cumpre assegurar o bem-estar social, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo”. As Seções II e III abordam a Saúde e a Promoção Social, sempre colocando tais questões como dever do Poder Público. Não por outro motivo, recente entendimento emanado pelo Supremo Tribunal Federal orienta que não ofendem o princípio da separação de poderes leis que procuram a concretização de direitos sociais, como é o caso da saúde (com destaque para a das crianças) e da proteção



Câmara Municipal de Biritigüi

Estado de São Paulo

à maternidade e à infância, previstas como tal, repita-se, no art. 6º “caput”, da CF. (...) 3. Como a lei municipal tem esteio em política de Estado com alicerces constitucionais, a rede privada de saúde não está imune a ela. Não se vislumbra afronta ao preceito da livre iniciativa dos arts. 170 e 199, “caput”, da CF, porque o regramento estipula para as instituições de saúde particulares providências bastante razoáveis, as quais não impedem ou dificultam sobremaneira o exercício da atividade econômica no Município, já que sem custos excessivos de implantação e sem distinções entre as esferas pública e privada, sempre com o objetivo de atendimento do interesse público de proteção à saúde infantil e em respeito à dignidade da pessoa humana, como falado anteriormente. 5. Todavia, como mencionado na decisão liminar, nos arts. 5º e 7º da Lei nº 4.094/2023, o parlamento avançou significativamente sobre matéria reservada à Administração. Ao estipular prazos a serem cumpridos pela Administração Pública para disponibilização de exames na rede pública de saúde (180 dias art. 5º) e para regulamentação da norma (60 dias art. 7º), o regramento violou os arts. 5º, 24, § 2º, item 4, 47, II, XIV e XIX “a”, da CE, bem como o art. 61, § 1º, II, “c”, da CF, e o Tema 917 do STF, dotado de repercussão geral. A posição deste Colegiado é de que “flagrante a incompatibilidade com a Carta Política de dispositivo normativo que estabelece prazo ao Poder Executivo, para regulamentação de preceitos legais, porque isso importa violação dos artigos 2º e 84, inciso II, da Constituição da República, 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual” (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2183288-48.2022.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -N/A; Data do Julgamento: 08/02/2023; Data de Registro: 09/02/2023). (...) 6. No que tange às penalidades do art. 6º, em análise mais detida do que aquela possível em sede de liminar, não se verifica



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

inconstitucionalidade no dispositivo. Afinal, o artigo não confere direta e expressamente novas incumbências ao Poder Executivo, nem mesmo indica qual órgão aplicará as multas previstas. A fiscalização de serviços determinados pelo Poder Público e a imposição de punições em caso de infrações decorrem do poder de polícia da Administração, sendo parte inerente de suas atribuições. (...). Direta de Inconstitucionalidade nº 2362506-65.2024.8.26.0000. (grifo nosso).

Como observado o entendimento jurisprudencial nesse caso concreto entende que é caso de matéria de ordem pública, efetivação do direito fundamental à saúde, não contendo vício de iniciativa formal, não havendo invasão na separação dos poderes, pois a matéria não está elencada nos artigos 24, § 2º, 47, 166 e 174, da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 61, § 1º e 84, da Constituição Federal.

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 mandado eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VI – Conclusão.

Ante o exposto, conforme artigo 173 e 174 da Lei Orgânica do Município de Birigüi, os artigos 144, 219 e 222, da Constituição do Estado de São Paulo, artigos 6º, 23, II, 24, XII e 30, I, II e VII e 196, da Constituição Federal, presente projeto de lei se encontra de acordo com a legislação infraconstitucional e constitucional e entendimento jurisprudencial



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº Direta de Inconstitucionalidade nº 2362506-65.2024.8.26.0000, sendo submetido para apreciação ao Plenário da Casa Legislativa.

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

É o parecer.



Fernando Baggio Barbiere
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588