



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 12 de novembro de 2025.

Parecer: 169/2025.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei nº 155/2025 – “DISPÕE SOBRE A PERMANÊNCIA DE AMBULÂNCIAS DA PREFEITURA NOS LOCAIS DE REALIZAÇÃO DE EVENTOS PÚBLICOS, OU COM PARTICIPAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS, PROMOVIDOS POR PARTICULARES, COM AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS, EM ESPECIAL, REALIZADOS AO AR LIVRE, DO TIPO ESPORTIVOS, CULTURAIS, SOCIAIS E CONGÊNERES, NO MUNICÍPIO DE BIRIGUI, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

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 Antônio Santos que dispõe sobre a permanência de ambulâncias da Prefeitura nos locais de realização de eventos públicos, ou com participação de recursos públicos, promovidos por particulares, com aglomeração de pessoas, em especial, realizados ao ar livre, do tipo esportivos, culturais, sociais e congêneres, no Município de Birigui, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 3285/2025, em 12 de novembro de 2025. Despachado para parecer em 12 de novembro de 2025. Recebido para parecer em 12 de novembro 2025.

Câmara Municipal de Birigüi - SP



PROTOCOLO GERAL 3385/2025
Data: 24/11/2025 - Horário: 14:05
Legislativo - PARJU 169/2025

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

I – Do Projeto.

Projeto de lei que trata da permanência de ambulâncias em eventos esportivos, culturais dentre outros, promovidos por particulares com participação de recursos públicos ou públicos, com aglomeração de pessoas, dando maior ênfase aos realizados ao ar livre.

Destaca o artigo 2º, que os responsáveis pela realização dos eventos deverão manter no local, equipe médica, ambulância para possíveis atendimentos, com profissionais devidamente habilitados, o veículo deverá estar devidamente equipado, sua disponibilização será pelo período que durar o evento, devendo chegar com antecedência de meia hora, os responsáveis pelo evento serão responsabilizados, conforme o artigo 3º, do presente projeto de lei, pelo não cumprimento.

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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 direito 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 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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).

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).

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 Birigüi

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 implanta-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 tornar 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 à 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 criadas 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.

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

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 veto 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 abolitio 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 Birigüi

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 abstenham 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 Birigüi

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.

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

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 Birigüi

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 está 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:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.310, de 04 de setembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que **“dispõe sobre a obrigatoriedade de permanência de ambulâncias durante a realização de eventos públicos ou particulares no âmbito do Município de Ilhabela”**. 1. Alegação de inconstitucionalidade decorrente da criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a **“ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação**. 2. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, **“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”** (Tema 917). O fato de a regra estar dirigida (também) ao Poder Público, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). 3. Alegação de ofensa ao princípio da separação



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

dos poderes. Rejeição. Norma impugnada que foi editada de forma genérica e abstrata, em contexto envolvendo proteção e defesa da saúde, nos denominados eventos de massa. Organização de eventos, aliás, que não constitui função típica da administração pública, daí não existir interferência em atos de gestão. Se o Poder Público (Executivo ou Legislativo) eventualmente exercer essa atividade (própria da iniciativa privada), na condição de organizador (e não de gestor público), deverá como todos os demais destinatários da norma - cumprir (no seu evento) as regras gerais e abstratas de segurança dos participantes e do público. 4. Suposta usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da Constituição Federal). Rejeição. Município que busca apenas cumprir ou aprimorar o dever material de cuidar proteção da saúde e assistência pública (CF, artigo 23, inciso II), sem contrariar nenhum dispositivo da legislação estadual ou federal. Conforme já decidiu o plenário do Supremo Tribunal Federal, "é possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie" (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, j. 30/11/2017). 5. Ação julgada improcedente. (....) Afasta-se, desde logo, a hipótese de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, pois não consta que a competência para dispor sobre matéria envolvendo proteção e defesa da saúde seja exclusiva do Chefe do Poder Executivo. As leis de iniciativa reservada são aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo. Isso porque "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011). É importante considerar, sob esse aspecto, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, consolidou entendimento “no sentido de que 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” (Tema 917). Em outro precedente, aliás, a Suprema Corte destaca que o fato de a regra estar dirigida (também) ao Poder Público, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). **No caso, a norma impugnada trata a questão (referente à disponibilização de ambulância em eventos) de forma genérica e abstrata, em contexto envolvendo proteção e defesa da saúde, sem interferir em atos de Administração, daí porque tendo sido editada na função típica do legislativo não pode ser entendida como ato inconstitucional. É o posicionamento que deve prevalecer, mesmo diante dos argumentos contrários da Prefeita; primeiro porque o objeto da disciplina normativa, no caso, não é a contratação do serviço de ambulância ou a prestação de serviço público, e sim a garantia de segurança nos eventos de massa (públicos e particulares); e depois porque a organização de eventos não constitui função típica da Administração Pública, daí não existir interferência em atos de gestão. Se o Poder Público (Executivo ou Legislativo) eventualmente exercer essa atividade própria da iniciativa privada, na condição de organizador (e não de gestor público), deverá, como todos os demais destinatários da norma, cumprir (no seu evento) as regras gerais e abstratas de**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

segurança dos participantes e do público. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2206966-63.2020.8.26.0000. (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 esta 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.

Importante destacar que a nível federal existe a Portaria nº 1139/13, que estabelece a obrigatoriedade de equipe médica em eventos de natureza cultural, esportiva, comercial, religiosa, social ou política. Em grandes cidades como São Paulo e Curitiba a determinação se aplica a eventos que contenham 1.500 pessoas ou mais.

Dessa maneira, o município de acordo com o artigo 30, II, da Constituição Federal, vem suplementar dispositivo, conforme seu interesse local, ficando o poder público de ter de disponibilizar para resguardar o direito à saúde das pessoas, ambulância nos respectivos eventos que trata o projeto de lei.

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.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

VI – Conclusão.

Ante o exposto, conforme artigo 173 e 174 da Lei Orgânica do Município de Birigui, 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 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2206966-63.2020.8.26.0000, 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 Barbieri

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588