

Projeto de Lei __/2023

***DISCIPLINA DIRETRIZES PARA IMPLANTAÇÃO
DO "POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO À
SAÚDE BUCAL DA PESSOA HOSPITALIZADA"
NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NATAL***

O PREFEITO MUNICIPAL DE NATAL faz saber que o Poder Legislativo aprovou e este Poder sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º O Poder Executivo, conforme disponibilidade orçamentária, envidará esforços para que seja instituída a “Política Municipal de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa Hospitalizada”, inclusive nas Unidades de Terapia Intensiva.

Art. 2º As ações de saúde para viabilizar a política instituída no art. 1º desta lei serão desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, com o apoio de especialistas, e terão como objetivos:

- I - Oferecer às pessoas hospitalizadas tratamento de saúde bucal adequado às suas necessidades;
- II - Absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria na qualidade de vida das pessoas hospitalizadas.

Art. 4º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Natal/Rio Grande do Norte, aos 24 de julho de dois mil e vinte e três



Anderson Lopes
Vereador - SD

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei tem como objetivo instituir a “Política Municipal de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa Hospitalizada”, inclusive nas Unidades de Terapia Intensiva, no Município de Natal. A saúde é direito fundamental expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, que o consagra como 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 através da formulação de políticas públicas sociais e econômicas.

Pacientes hospitalizados, frequentemente, apresentam a saúde debilitada, o que demanda cuidados especiais, devendo ser acompanhados por uma equipe multiprofissional capaz de atendê-los de forma integral e oferecer-lhes uma assistência completa, incluindo nesses cuidados a promoção da saúde bucal.

A importância de se atuar na saúde bucal de pacientes hospitalizados é fundamental, já que, por estarem com sua saúde comprometida, com alterações no sistema imunológico, redução e espessamento do fluxo salivar devido às deficiências na hidratação, nutrição e respiração, estão em maior risco de contrair infecções oportunistas, dentre elas a pneumonia. [1]

Nesse contexto, a presente proposição visa estabelecer normas gerais para a promoção da saúde bucal de pacientes hospitalizados, a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública. No aspecto formal, o projeto encontra respaldo nos artigos 30, I, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, não havendo iniciativa reservada para a matéria. Há que se destacar, ademais, que não decorre nenhuma inconstitucionalidade do fato de o projeto de lei dispor, em seu objeto, sobre a instituição de normas gerais sobre a promoção da saúde bucal dos pacientes hospitalizados no Município de Natal.

Isso porque, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No mesmo sentido, a jurisprudência atual do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar **que institui Campanha permanente de orientação, conscientização,** combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel.Des. Márcio Bartoli, j. 24 de agosto de 2016)*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar **que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal.** Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056692-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 3 de agosto de 2016)*

No que tange à iniciativa parlamentar para criação de políticas públicas, cabe mencionar que não se trata de matéria de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, uma vez que, conforme ensina João Trindade Cavalcante Filho, na sua obra *Processo Legislativo Constitucional* “*a alínea e do inciso II, do §1º do art. 61 da CF não veda ao Legislativo iniciar projeto de lei sobre políticas públicas.*”

Ainda com relação à constitucionalidade da iniciativa parlamentar, recentemente, o STF considerou constitucional dois casos que envolvem a criação de programas de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar. O primeiro e mais recente é o caso da criação do Programa Rua da Saúde, julgado por meio de AgR no RE nº 290.549/RJ, e o segundo é a ADI nº 3.394/AM que trata da criação de programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade.

Cabe dizer ainda que a presente proposição é inspirada na Lei Municipal de nº 10.408/2021 do Município de Santo André – SP, declarada constitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na ADI nº 2268886-04.2021.8.26.0000, em anexo. Apresento a Ementa do mencionado julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Município de Santo André. Lei Municipal nº 10.408/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que “Institui a política municipal de proteção à saúde bucal da pessoa hospitalizada”. Alegação de inconstitucionalidade do referido diploma legal por vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como em razão da não indicação específica da fonte de custeio para aplicação das determinações nele previstas. Inocorrência. Ausência de vício formal de iniciativa ou de violação à separação dos poderes, já que “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Tema 917/STF). Omissão a respeito da expressa indicação de fonte de custeio que, da mesma forma, não autoriza o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, de vez 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” (ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007). **AÇÃO IMPROCEDENTE.***

Por todo exposto, acredito e defendo que Natal e seus munícipes merecem que sejam criadas diretrizes para implantação da "Política Municipal de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa Hospitalizada". Assim, despeço-me solicitando o apoio dos nobres vereadores para aprovação da proposta.

Natal/Rio Grande do Norte, aos 24 de julho de dois mil e vinte e três



Anderson Lopes
Vereador – SD



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000683648

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2268886-04.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 24 de agosto de 2022.

JARBAS GOMES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 380033003300340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 28.482/2022

Órgão Especial

ADI nº 2268886-04.2021.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Santo André

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo André. Lei Municipal nº 10.408/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que “Institui a política municipal de proteção à saúde bucal da pessoa hospitalizada”. Alegação de inconstitucionalidade do referido diploma legal por vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como em razão da não indicação específica da fonte de custeio para aplicação das determinações nele previstas. Inocorrência. Ausência de vício formal de iniciativa ou de violação à separação dos poderes, já que “*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*” (Tema 917/STF). Omissão a respeito da expressa indicação de fonte de custeio que, da mesma forma, não autoriza o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, de vez 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” (ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007).

AÇÃO IMPROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade apresentada pelo Prefeito Municipal de Santo André em face da Lei nº 10.408, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André, que “*Institui a “política municipal de proteção à saúde bucal da Pessoa hospitalizada” e dá outras providências*”.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A petição inicial aduz, em síntese, que referido diploma legal viola manifestamente o disposto nos artigos 5º, 24, § 2º, “1” e “2”, 25, “caput”, 47, II, XI, XIV e XIX, 111, 144, 176, I e II, 219, parágrafo único, 220, “caput”, 222 e 223, VIII, da Constituição do Estado de São Paulo, por tratar de matéria com iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, além da falta de indicação das fontes de custeio para a implantação do referido programa.

Requer, portanto, a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 10.408, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André.

Processada com pedido de liminar para suspender a eficácia da referida lei, o Presidente da Câmara Municipal de Santo André prestou informações às fls. 56-111.

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, com o parecer de fls. 122-124, manifestou-se pela improcedência da ação.

É o breve relato.

Inicialmente, convém registrar que o controle concentrado de constitucionalidade nesta esfera Estadual, pela via de ação direta, se destina, apenas, à verificação da compatibilidade entre a lei ou o ato normativo impugnado e a Constituição Estadual. Assim, *“não cabe controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais contra a Lei*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º As despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Pois bem.

No caso em análise, os argumentos apresentados na inicial, no sentido de que a Lei nº 10.408, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André, afronta o sistema constitucional, integra matéria de interesse ao controle sucessivo de constitucionalidade, demandando cautelosa análise quanto à compatibilidade vertical da referida norma e as diretrizes constitucionais.

Referida compatibilidade há de ser verificada quanto aos aspectos formais de elaboração da norma sob exame. E dentro desse aspecto, tem-se indispensável a análise referente não apenas à regularidade do processo de criação da norma - desde a sua origem até o seu trâmite legislativo -, como também, um estudo a respeito do adequado atendimento aos pressupostos objetivos do ato normativo atacado.

Os aspectos suscitados na petição inicial, de ocorrência de vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes incorporam-se ao tema da





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade formal, na medida em que se relacionam com uma potencial inobservância do devido processo legislativo na produção do diploma legal questionado. No caso concreto, o desvio teria sido constatado na fase de iniciativa do ato, tendo em vista que, para o fim de dispor sobre as relações vinculadas ao bem jurídico que constitui o objeto do diploma legal em comento, seria de prerrogativa privativa do Chefe do Poder Executivo a deflagração de proposta de lei sobre o tema.

No entanto, diversamente do apontado na inicial, não se constata a ocorrência de vício de iniciativa, tampouco afronta ao princípio da separação dos poderes, o fato de referido projeto de lei ter sido iniciado na casa legislativa municipal.

Isso porque, o texto normativo impugnado, destinado à implantação de programa de tratamento de saúde bucal às pessoas hospitalizadas, versa sobre matéria de saúde pública, que se insere no âmbito de interesse local, já que demanda de forma direta e imediata a atuação das autoridades públicas municipais.

Sem olvidar, ainda, que a norma legal impugnada não afronta o disposto nos artigos 24, § 2º, “1” e “2”, e 47, incisos II, XI, XIV, “a” e XIX, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios por força do artigo 144, da referida Constituição, *in verbis*:





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 24 - (...)

§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;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

(...)

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;

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Do teor do texto normativo impugnado, não se entrevê a alegada imiscuidade nas competências exclusivas e privativas do Chefe do Poder Executivo, elencadas nos dispositivos retro destacados. Oportuno observar, ainda, que a iniciativa legislativa em questão apenas estabelece os parâmetros gerais para criação de uma política pública, sem interferir na esfera de atos de direção superior, tampouco aqueles ordinários e típicos de Administração, organização ou funcionamento de órgãos do Poder Executivo.

Sobre o tema, vale destacar a tese fixada quando do julgamento do Leading Case: ARE nº 878.911/RJ, Tema 917/STF, consignando que “*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)*”.

Por fim, tampouco justifica o pretendido





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

reconhecimento de inconstitucionalidade da aludida lei o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa, sem a indicação específica da respectiva fonte de custeio, estaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo, de vez que a jurisprudência do Excelso Pretório já assentou a tese 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 naquele exercício financeiro”* (STF, ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007).

Por tais razões, a improcedência da ação é medida de rigor, de vez que não se vislumbra a ocorrência dos mencionados vícios de inconstitucionalidade na edição da Lei nº 10.408, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André.

Nesse sentido, destaca-se a orientação deste Colendo Órgão Especial ao tratar de hipóteses envolvendo textos normativos semelhantes ao da lei ora impugnada, conforme se verifica dos vv. Acórdãos, que ora nos permitimos destacar:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
 PARÁGRAFO 5º, DO ARTIGO 6º, DA LEI 1.405/2019,
 DO MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA,
 ACRESCIDO POR EMENDA PARLAMENTAR –
 AUMENTO DO PRAZO DE PERMANÊNCIA DOS
 OSSOS NO OSSÁRIO COLETIVO DO CEMITÉRIO
 MUNICIPAL DE "UM ANO" PARA
 "INDETERMINADO" - EMENDA QUE OBSERVOU
 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS GUARDANDO
 PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A LEGISLAÇÃO
 PROPOSTA PELO PREFEITO MUNICIPAL –**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 7.820/2020, do Município de Guarulhos, que "cria Lei de proteção aos direitos à saúde bucal de pessoa com Transtorno do Espectro Autista" – Alegação de violação de competência reservada à União – Matéria que, em que pese tocar a proteção da saúde, insere-se, no caso concreto, dentro da competência legislativa municipal, posto que toca assunto de interesse predominantemente local. VÍCIO DE INICIATIVA – Orientação, trazida pelo Tema de número 917, do e. STF, de que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas. Diante disso, necessário concluir que a Lei interfere na esfera reservada à administração apenas em pontos singulares. Especificamente, nota-se vício em seu artigo 1º, incisos V e VI, especificamente em relação ao estabelecimento de prazo máximo para realização de consultas e exames. ALEGAÇÃO DE LESÃO À ISONOMIA - O referido princípio disciplina a possibilidade de concessão de tratamento diverso a cenários jurídicos díspares. De fato, ele decorre precisamente da aplicação da isonomia, em seu sentido material, buscando oferecer justo tratamento a situações que mereçam ser submetidas a regramento diverso – No caso concreto, a Lei oferta tratamento





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

diferenciado a um específico grupo dos munícipes. E a razão para a diferenciação é explicitada pela justificativa da Lei, que traz como fator a, comparativamente, precária saúde bucal das pessoas que possuem a Síndrome tratada. Sua maior vulnerabilidade, considerada a específica matéria tratada pela Lei, firma, no que importa à análise da (in)constitucionalidade da Lei, razões suficientes para a discriminação, tendo como norte o atendimento da isonomia, em sua vertente material. Ação julgada parcialmente procedente apenas para reconhecer a inconstitucionalidade dos incisos V e VI, do Artigo 1º, da Lei Municipal nº 7.820, de 10 de março de 2020, do Município de Guarulhos, especificamente no ponto em que fixa o prazo máximo de 15 (quinze) dias para as providências aludidas”.

(ADI nº 2270972-79.2020.8.26.0000, Rel. Des. ALEX ZILENOVSKI, j. de 23.06.2021).

Como se vê, mais não é preciso dizer.

Isto posto, nos termos acima referidos, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

José Jarbas de Aguiar Gomes
Relator

