



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo n.º 190/2025

Projeto de Lei n.º 15/2025

Autor: vereador Alexandre Pereira

Proposta: dispõe sobre o programa municipal de prevenção e controle do diabetes nas crianças e adolescentes matriculados nas creches e demais estabelecimentos da rede pública municipal e das outras providências

I - Relatório

O projeto de lei, de autoria do vereador Alexandre Pereira, tem como objetivo permitir que crianças e adolescentes que estudam nas escolas públicas do município possam ser encaminhados para médicos locais. Isso acontecerá quando os pais preencherem um questionário, elaborado por profissionais de saúde, que busca identificar possíveis chances desses alunos terem diabetes.

Se acaso confirmada a suspeita relatada no questionário ou se o discente apresentar possibilidade de desenvolver a enfermidade em questão, o projeto de lei propõe que sejam adotadas as seguintes medidas: o fato, inicialmente, deve ser comunicado à direção do estabelecimento de ensino, à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Saúde e ao Conselho de Alimentação Escolar.

Tais órgãos serão notificados a fim de proceder:

- 1) A identificação, o cadastro e o acompanhamento das crianças e adolescentes portadores de diabetes;
- 2) O fornecimento de alimentação e prática esportiva adequadas às necessidades especiais dos enfermos;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

- 3) A manutenção de dados estatísticos sobre o número de crianças e adolescentes atendidos pelo programa, suas condições de saúde e de aproveitamento escolar;

Além dessas medidas práticas, o projeto propõe que sejam adotadas as seguintes medidas educativas:

- 1) Abordagem do tema durante a realização de reuniões de Pais, ou em reuniões especialmente convocadas com estes para tal finalidade, como forma de disseminar as informações a respeito da doença, bem como expor as possíveis complicações e dispor sobre os métodos preventivos.
- 2) Conscientização de pacientes, pais, alunos, professores e demais pessoas que desenvolvam atividades junto às creches e escolas municipais, quanto aos sintomas, gravidade da doença e sintomas da hipoglicemia

Justificando a sua propositura, o vereador expõe que a implantação da política pública em questão possibilitará o diagnóstico precoce da enfermidade, o que contribuirá para evitar óbitos e sequelas graves ocasionadas por tal doença, considerando que a alimentação adequada e prática esportiva preventivas têm o condão de mudar o quadro crescente de infortúnios provocados por tal moléstia.

É a síntese do necessário.

II – Parecer

Como é consabido, a Constituição Federal permite que os municípios criem leis sobre assuntos que são de interesse local, como é o caso que estamos analisando. É isso que está previsto na nossa Carta Maior:

Art. 30. Compete aos Municípios:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
[...]

Acrescente-se a isso que, salvo em situações particulares, onde a competência é exclusiva do Chefe do Executivo, o vereador possui legitimidade para iniciar o processo legislativo. No que tange a isso, examinemos as diretrizes do Regimento Interno:

Art.145 – Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Parágrafo único. A iniciativa dos projetos de Lei será:

I – do Vereador;

II – da Mesa da Câmara;

III – do Prefeito;

IV – dos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica do Município e neste regimento.

Malgrado o exposto acima, consoante mencionado, ao Prefeito Municipal é atribuída a competência privativa para iniciar o processo legislativo quando a questão envolver estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta. Ressaltamos isso porque alguns dispositivos do projeto de lei se imiscuem na seara que é restrita ao Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

Art. 2º Visando a concretização dos objetivos do presente programa, serão adotadas as seguintes ações:

I – Quanto às Creches e Demais Estabelecimentos da Rede Pública Municipal de Ensino, inclusive aqueles mantidos por entidade filantrópica, mas que recebam verbas do Município:

- a) Identificação, cadastro e acompanhamento de crianças e adolescentes portadores de diabetes;
- b) Conscientização de pacientes, pais, alunos, professores e demais pessoas que desenvolvam atividades junto às creches e escolas municipais, quanto aos sintomas, gravidade da doença e sintomas da hipoglicemia;
- c) Fornecimento aos portadores de diabetes de alimentação adequada às suas necessidades especiais;
- d) Oportunizar aos portadores de diabetes a prática diária de exercícios físicos adequados às suas necessidades especiais;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

- e) Manutenção de dados estatísticos sobre o número de crianças e adolescentes atendidos pelo programa, suas condições de saúde e de aproveitamento escolar;
- f) Abordagem do tema durante a realização de reuniões de Pais, ou em reuniões especialmente convocadas com os mesmos para tal finalidade, como forma de disseminar as informações a respeito da doença, seus exercícios físicos e da reeducação alimentar na prevenção das complicações decorrentes da mesma, entre outras.

Art. 3º (...)

§ 2º - Diagnosticado o diabetes, o médico responsável, através da direção do Posto Médico deverá comunicar o fato à Direção do Estabelecimento de Ensino, à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Saúde, Conselho de Alimentação Escolar, criado pelo Decreto 14.264 de 27 de janeiro de 2011 e aos pais ou responsáveis pelo enfermo, para que sejam tomadas as medidas necessárias ao seu adequado atendimento.

§ 3º - No caso de as respostas ao questionário e os exames apontarem para a possibilidade da criança ou adolescente vir a desenvolver a doença, o médico responsável tomará as mesmas providências constantes do parágrafo segundo, com especial ênfase ao aspecto da reeducação alimentar.

Art. 4º De posse do número de crianças portadores de diabetes, sua faixa etária e do estabelecimento de ensino em que estão matriculadas, serão os dados encaminhados ao Conselho de Alimentação Escolar a fim de que, em conjunto com os demais órgãos competentes, determine as providências necessárias para que seja fornecida a alimentação diferenciada de que as mesmas necessitam.

Parágrafo Único - em conformidade com as atribuições que lhe são legalmente conferidas, o Conselho de Alimentação Escolar manterá listas e estatísticas referentes às ações executadas consoante disposições contidas na presente lei.

Art. 5º Dentro da competência que lhe é atribuída, o Município adotará medidas eficazes e adequadas, capazes de abolir práticas tradicionais prejudiciais à saúde das crianças e adolescentes portadores de diabetes.

Consoante pode ser observado nos dispositivos dispostos acima, o autor do projeto intenta atribuir diversas funções ao Conselho de Alimentação Escolar, bem como aos servidores da Secretária de Educação e da Saúde.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Nesse contexto jurídico, portanto, entendemos que o vereador extrapolou a sua competência legislativa. No entanto, para não nos limitarmos às nossas crenças pessoais, vamos nos valer dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, que, a respeito do tema, ensina:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos ou autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração (...). **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo.** Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). **Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.** Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*, a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental [...] Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § I, c/c 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.** Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576, grifei)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Por ser um tema de alta relevância, não só a doutrina trata sobre a questão do vício de iniciativa, mas também a jurisprudência é farta sobre o assunto. A título elucidativo, colacionaremos algumas decisões judiciais que trataram de situações análogas as que estão sendo discutidas nesta proposição:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.554, de 13-5-2019, que 'inclui no currículo escolar do Município de Sertãozinho a História do Senhor Manoel Rodrigues Santinho (1916-1998), o 'Mané Gaiola'. Preliminar. Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município e da Lei Geral das Eleições. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. Mérito. Programa governamental. Competência do Executivo para a organização e planejamento da prestação do serviço público de educação. Vício de iniciativa. **A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município.** Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (TJ-SP - ADI: 21927027520198260000 SP 2192702-75.2019.8.26 .0000, Relator.: Carlos Bueno, Data de Julgamento: 27/11/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/12/2019).

Mais este:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. **LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE ACERCA DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA DE SAÚDE. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** Lei Municipal nº 3.088/2018 que trata sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início. Como consequência, altera a organização e funcionamento das estruturas administrativas da Secretaria de Saúde. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. **Lei que padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública.** Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076971415, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Rui Portanova, Julgado em 12/11/2018). (TJ-RS - ADI: 70076971415 RS, Relator: Rui Portanova, Data de Julgamento: 12/11/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 26/11/2018)

Este também:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO.** É inconstitucional a



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e **disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos**, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso **porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo**. Arts. 8º, 60, II, alíneas b e d, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023) (TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70085785764 PORTO ALEGRE, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Data de Julgamento: 17/11/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/12/2023)

Com tais inconstitucionalidades, somente o art. 1º e 3º podem ser reaproveitados (com certa boa vontade, uma vez que, de certa maneira, também se imiscui na Administração Municipal). Não obstante, para tanto, o uso do vernáculo deve ser readequado.

Sugerimos:

Art. 1º Institui-se o Programa Municipal de Prevenção e Controle do Diabetes voltado às crianças e adolescentes registrados nas creches e nos demais estabelecimentos de ensino da Rede Pública Municipal, por meio de diagnóstico precoce da enfermidade, cujo propósito é:

I – Identificar a enfermidade ou a probabilidade de sua ocorrência em crianças e adolescentes matriculados em creches e instituições de ensino da Rede Pública Municipal, visando prevenir ou postergar seu surgimento;

II - Prevenir ou amenizar as diversas e sérias complicações resultantes do desconhecimento da condição e, conseqüentemente, da falta de adoção de procedimentos e terapias apropriados.

III - Conclusão



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Diante do exposto, orientamos que a Comissão de Justiça e Redação procede as correções mencionadas no corpo do parecer.

É o parecer.

Cientificando-os que: o parecer jurídico possui caráter substancialmente opinativo. Portanto, não vincula o posicionamento das Comissões Temáticas, bem como as votações ocorridas em plenário:

Controle externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa, e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

[MS 24.631, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 9-8-2007, P, DJ de 1º-2-2008.]



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	
	Legislativo	X
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	X
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	X
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X