



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 378/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 22 de maio de 2025

Ementa: Projeto de Lei que obriga a estrutura mínima de atendimento emergencial em instituições de ensino. Competência municipal, com ressalva. Iniciativa parlamentar. Tema 917 do STF. Inexistência de vício formal. Direito à saúde. Atendimento de emergência. Estabelecimento de obrigações estatais a particulares. Desproporcionalidade. Contrariedade ao princípio da livre iniciativa. Viabilidade jurídica, com ressalvas.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Rafael Domingos Militão, que *"Dispõe sobre a obrigatoriedade de estrutura mínima de atendimento emergencial em instituições de ensino com grande número de alunos no Município de Sorocaba, e dá outras providências"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência legislativa





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

O projeto está amparado pelo art. 30, I, da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal, prerrogativa reafirmada no art. 33, I, da Lei Orgânica Municipal (LOM). Tal norma autoriza ainda a atuação legislativa em políticas públicas e proteção à saúde (alíneas "a" e "n").

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber;

Lei Orgânica Municipal

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive **suplementando a legislação federal** e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

a) **à saúde**, à Assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

n) às **políticas públicas do Município**;

Vale ressaltar, contudo, que alguns dispositivos do projeto adentram matéria de competência privativa da União, notadamente as normas sobre Direito Comercial, os quais serão objeto de análise posterior, por estarem diretamente ligados ao mérito da proposta.

2.2. Iniciativa legislativa

A proposição atende, **em regra**, ao art. 38 da Lei Orgânica Municipal (LOM), pois não invade, salvo exceção abaixo, competência privativa do Prefeito Municipal - notadamente quanto à estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração, ao regime jurídico dos servidores públicos e à matéria orçamentária -, conforme jurisprudência do STF no Tema 917 (ARE 878.911).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF

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 (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

Contudo, o **art. 7º** do PL estabelece prazo específico para a regulamentação da lei, o que interfere na discricionariedade do Prefeito Municipal ao conduzir a Administração Pública conforme critérios de conveniência e oportunidade. **Essa interferência contraria o princípio da separação dos poderes**, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Estadual, entendimento compatível com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Jurisprudência – STF (17/02/2022)

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). **Violação do princípio da separação dos poderes.** Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º). Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

legislativo. 1. **Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais.** Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF. 3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11). 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente.

(STF - ADI: 4052 SP 0001190-31.2008.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/07/2022)

Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição Estadual

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.**

2.3. Aspecto Material

O projeto de lei propõe reforçar a segurança das instituições de ensino com grande número de alunos por meio de duas medidas principais:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

1. Obrigatoriedade de instalação de ambulatório para estabelecimentos com mais de 1.200 alunos (art. 1º);
2. Estabelecimento de protocolo de atendimento emergencial com serviço móvel de remoção pré-hospitalar, cujo tempo de resposta seja inferior a cinco minutos (art. 2º).

Além disso, o texto regulamenta a composição do ambulatório (art. 3º) e prevê penalidades para o descumprimento dessas exigências.

Constata-se, assim, que o projeto de lei está em consonância com a competência material do município para efetivar direitos relacionados à saúde, especialmente sob o enfoque preventivo, conforme dispõe a Constituição Federal nos artigos 23, 30, 196 e 198:

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. 30. Compete aos Municípios: [...]

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de **atendimento à saúde** da população;

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: (Vide ADPF 672) [...]

II - atendimento integral, com **prioridade para as atividades preventivas**, sem prejuízo dos serviços assistenciais;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Embora seja inegável o intuito de proteger um bem jurídico fundamental, há de se reconhecer limites à criação de obrigações para particulares, sobretudo quando essas exigências **podem onerar desproporcionalmente uma atividade econômica sem relação direta com seu objeto**. No caso das instituições de ensino, é razoável supor pequenos incidentes, mas eventos que demandem atendimento pré-hospitalar mais complexo são relativamente incomuns. Assim, ao impor a contratos particulares a responsabilidade de manter serviço de ambulância (**art. 2º do PL**), o Poder Público transfere a particulares um encargo que, em sua essência, é de responsabilidade estatal.

Esse entendimento tem sido reiterado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e encontra respaldo na Tese de Repercussão Geral 1.051 do Supremo Tribunal Federal. Embora a controvérsia original tenha se referido a leis municipais que obrigavam shopping centers a implantar ambulatório ou pronto-socorro **para atendimento de emergência**, a mesma razão de decidir permanece válida também para estabelecimentos de ensino. A exigência de disponibilidade de pronto-socorro e de ambulância invade competência da União para legislar sobre direito comercial e afronta o princípio da livre iniciativa, previsto no art. 170, IV, da Constituição Federal.

Tema 1.051 do STF

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade local. Leis nºs 10.947/91 e 11.649/94 e Decreto nº 29.728/91 do Município de São Paulo. Obrigação de implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado **para o atendimento de emergência em shopping centers**. Princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. Afronta. Recurso provido. 1. Invade esfera legislativa da União e afronta os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade a lei municipal que obrigue a implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência. 2. Foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 1.051: **"É inconstitucional lei municipal que estabeleça a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência"**. 3. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

(STF - RE: 833291 SP, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/12/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-12-2023 PUBLIC 08-01-2024)

Jurisprudência (TJSP - 16/04/2025)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.387/1999, DE RIBEIRÃO PRETO/SP, QUE OBRIGA SHOPPING CENTERS COM MAIS DE 30 LOJAS A DISPONIBILIZAREM SERVIÇO DE PRONTO SOCORRO MÉDICO AOS CLIENTES . PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Municipal de Ribeirão Preto/SP nº 8.387/1999, que obriga shopping centers com mais de 30 lojas a disponibilizarem serviço de pronto socorro médico aos clientes. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a lei municipal invade competência privativa da União, viola o princípio da livre iniciativa e impõe obrigações desproporcionais aos shopping centers. III. **Razões de Decidir 3. A norma municipal invade a competência privativa da União ao legislar sobre direito comercial. 4. A imposição de serviços de saúde aos shopping centers viola o princípio da livre iniciativa e é desproporcional, conforme tese de repercussão geral nº 1.051 do STF.** IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.387/1999. Tese de julgamento: 1. É inconstitucional lei municipal que estabelece a obrigação de implantação de ambulatório médico em shopping centers. Legislação Citada: CF/1988, art. 22, I; art. 170. Constituição do Estado de São Paulo, arts. 1º, 111, 218, 219 e 220, §§ 2º e 3º. Jurisprudência Citada: STF, RE nº 833.291/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 04.12.2023. TJSP, ADI nº 2342591-64 .2023.8.26.0000, Rel. Des. Campos Mello, j. 12.06.2024.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23011039520248260000 São Paulo, Relator.: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 16/04/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/04/2025)

Constituição Federal

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] **IV - livre concorrência;**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Entretanto, **a mesma observação não se aplica aos demais dispositivos**, especialmente quanto à previsão de ambulatório, prática inclusive comum em diversos estabelecimentos de grande porte. Contudo, **mesmo nestes casos a lei municipal não pode prever a obrigatoriedade de contratação de determinado profissional**, tal como o enfermeiro previsto no art. 1º, o que incorreria em previsão de Direito Comercial ou Trabalhista, ambos de competência privativa da União. Tal entendimento também é compatível com o Tema 1.051 do STF, do qual se extrai da decisão:

Tema 1.051 do STF

Por outro lado, cabe lembrar o que sustentou a Procuradoria-Geral da República: as normas municipais impugnadas adentraram na seara do direito do trabalho e do direito comercial, ao obrigarem os shopping centers a manterem serviço de atendimento de emergência **com a exigência de contratação de profissional médico**. Insta ressaltar já ter a Corte assentado que determinada lei municipal, **ao ter exigido de supermercados a contratação de funcionário para prestação de serviço de acondicionamento ou embalagem de compras, invadiu a competência da União para legislar sobre direito do trabalho e comercial** (Tema nº 525, RE nº 839.950/RS). A mesma lógica se aplica, mutatis mutandis, no presente caso. (STF - RE: 833291 SP, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/12/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-12-2023 PUBLIC 08-01-2024)

2.4. Técnica Legislativa

Por fim, considerando a **vedação de revogação implícita de dispositivos legais**, é necessária a exclusão do termo "revogadas as disposições em contrário" da cláusula de vigência do projeto de lei, prevista em seu artigo 6º, em conformidade com o artigo 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Lei Complementar nº 95, de 1998.

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que a **viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 378/2025** está **condicionada** às seguintes adequações:

- a) Supressão da exigência de "presença de enfermeiro regularmente habilitado" no **art. 1º**, bem como da previsão de atendimento emergencial no **art. 3º, III**;
- b) Exclusão da obrigatoriedade de contratação ou protocolo de remoção pré-hospitalar móvel no **art. 2º**;
- c) Remoção da expressão "revogadas as disposições em contrário" do **art. 6º**, em observância ao art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998;
- d) Retirada do prazo de 60 dias para regulamentação pelo Poder Executivo (**art. 7º**), que viola o princípio da separação dos poderes.

Mantidos tais dispositivos, o projeto incorre em inconstitucionalidade por ferir o princípio da livre iniciativa (arts. 1º, 2º e 3º, III) e o princípio da separação dos poderes (art. 7º), além de infringir norma de técnica legislativa (art. 9º, LC 95/1998).

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 380035003800370035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **22/05/2025 11:01**

Checksum: **C77F7E28508ED7C92D3E8AE3C5DF779AFB4AF07C53331BBD963D517E55126D45**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380035003800370035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.