



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 62/2026

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre **Edil João Donizeti Silvestre**, que *"Institui o Programa "Voucher Saúde Diagnóstico" destinado ao custeio de exames de alta complexidade para detecção de neoplasias malignas e doenças raras na rede privada complementar, quando a rede pública não puder atender ao prazo legal"*.

Em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o autor do projeto de lei em análise, a proposição **padece de vício de iniciativa**, visto que não se limita a estabelecer princípios ou diretrizes gerais para o desenvolvimento de políticas públicas, mas **define de maneira específica procedimentos que a Administração deve adotar para a implementação do Programa "Voucher Saúde Diagnóstico"**.

Ocorre que a **competência da Câmara Municipal** está restrita à criação de **normas gerais e abstratas**, enquanto a execução e regulamentação concreta das políticas públicas, incluindo o planejamento e a organização dos serviços, são de responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre a forma de execução dos serviços públicos locais, sob pena de ofensa ao **Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes** (art. 2º da Constituição Federal e Art. 5º da Constituição Estadual).

Nessa linha de raciocínio, o mestre HELY LOPES MEIRELLES leciona que:

" A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o município realiza e põe à disposição da coletividade.¹(g.n.)

¹ In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, 15ª ed., p. 751





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No caso em tela, o projeto de lei trata de matéria tipicamente administrativa, envolvendo especialmente as **atribuições da Secretaria da Saúde**, órgão que ficaria responsável pela execução da proposta, razão pela qual configura usurpação da prerrogativa do Prefeito de decidir sobre a conveniência e oportunidade do ato, consoante atribuições assentadas na **Constituição Federal (arts. 61 e 84)**, na **Constituição Estadual (arts. 47 e 144)** e na **Lei Orgânica Municipal (arts. 38 e 61)**.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 61 (...)

§1º - São de **iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) – **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**” (g.n.)

“Art. 84. **Compete privativamente ao Presidente da República:**

(...)

II – **exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;**

(...)

VI – **dispor, mediante decreto, sobre:**

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**” (g.n.)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

“Art. 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;**

(...)

XIV - **praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo”.**

Art. 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”.

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL:

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

(...)

IV – **criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município. (g.n.)**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 61. *Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

II- **exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;**

III- **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;**

(...)

VIII – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;**”

Verifica-se na hipótese que, ao disciplinar a atuação administrativa do Poder Executivo e estabelecer regras específicas para a prestação do serviço de saúde, a proposição interfere diretamente nas atribuições dos órgãos municipais, configurando invasão da esfera administrativa.

Tal ingerência contraria os limites fixados pelo **Supremo Tribunal Federal no Tema 917** da Repercussão Geral (ARE 878.911, rel. Min. Gilmar Mendes), segundo o qual: *“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)”*.

Nessa mesma linha, a jurisprudência **do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que impõem obrigações administrativas ao Executivo ou disciplinam a atuação de órgãos da Administração Pública, por afronta ao Princípio da Separação dos Poderes. Exemplificando:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGOS 1º, 5º, 7º, 8º, 9º E 11º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.925/2023 - Dispositivos legais que tratam da implementação de política pública de prevenção ao câncer – Objetivo de instrumentalizar e concretizar, no plano local, direito social e fundamental à saúde, previsto constitucionalmente (...) Entendimento firmado no julgamento do Tema nº 917 do STF – Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de poderes inexistente, no particular. ARTIGOS 2º, 3º, 4º, 6º, 10 E 12 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.925/2023 – Dispositivos que não se limitam a estabelecer regras programáticas, genéricas e abstratas a serem adotadas pela administração municipal em matéria de saúde pública, mas interferem sobre a função administrativa, estabelecendo normas sobre a organização, funcionamento, planejamento e atribuições da Administração e dos servidores da saúde – Matéria de competência privativa do Poder Executivo – Inteligência das súmulas 46 e 722 do STF - Violação, ademais, da competência privativa da União para tratar de infrações administrativas, prevista no artigo 22, I da Constituição - Inconstitucionalidade verificada no tocante a tais artigos - AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. (TJSP; ADI 2321687-23.2023.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 03/07/2024; Data de Registro: 05/07/2024)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*“... no que tange à suposta afronta ao **princípio da separação de poderes à reserva administrativa**, conforme trazido pelo art. 5º da Constituição Estadual, este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido que **não cabe ao Poder Legislativo determinar, de modo concreto, as ações a serem adotadas pelo Poder Executivo, de modo pormenorizado.**” (...)* (ADIN nº 2.174.601-19.2021.8.26.0000; Relator: Fábio Gouvêa; Julgamento 23/03/22- grifamos).

Adicionalmente, a proposição conflita com o modelo de participação complementar da iniciativa privada no SUS, regido pela **Constituição Federal (art. 199, §1º) e Lei Federal nº 8.080/1990 (arts. 24 e 26)**, que exige a contratação direta de serviços privados mediante contrato ou convênio sob gestão pública. Ao instituir um 'voucher' entregue ao paciente, o projeto desvirtua essa lógica de controle e regulação estatal, criando um mecanismo de pagamento indireto sem amparo na legislação federal, o que caracteriza inadmissível ingerência na gestão administrativa do sistema municipal de saúde.

Por fim, observa-se, que a proposição também configura hipótese de **ilegalidade** por inobservância ao **art. 4º, § 6º, da Lei Municipal nº 3.623/1991²**, que exige a instrução obrigatória de projetos sobre saúde com a manifestação do **Conselho Municipal de Saúde**. Dessa forma, em conformidade com o posicionamento recente do Jurídico desta Casa, a ausência dessa manifestação técnica inviabiliza a tramitação da matéria.

Diante do exposto, a proposição padece de **inconstitucionalidade formal e material** por vício de iniciativa e confronto com as normas gerais do SUS (**arts. 2º, 61, §1º, II, 'b', 84, II e 199, §1º da CF**), bem como de **ilegalidade** procedimental por ausência de manifestação do Conselho Municipal de Saúde (**art. 4º, § 6º da Lei Municipal nº 3.623/1991**)

É o parecer.

Sorocaba, 6 de março de 2026.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

² Art. 4º (...)

§ 6º Todos os Projetos de Lei, de Resolução, de Decreto Legislativo e de Emenda à Lei Orgânica Municipal que tratem de matéria referente à saúde deverão ser instruídos com manifestação do Conselho Municipal de Saúde - CMS. (Redação dada pela Lei nº 11.480/2016)



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 3100310033003600360034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **06/03/2026 11:51**

Checksum: **A703AD0D1930AF96522BCA815C2D718E3538DEAF7453488E10A20943F7E667A1**

