



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 627/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre **Edil Rafael Domingos Militão**, que “*Dispõe sobre a obrigatoriedade da realização do teste de glicemia capilar na triagem de atendimentos de urgência e emergência em hospitais, Unidades Básicas de Saúde (UBSS) e prontos-socorros do Município de Sorocaba, e dá outras providências*”.

1) Competência Municipal

A proposição em análise trata do tema **saúde**, matéria da **competência administrativa** (material) do Município, nos termos do Art. 23, inciso II, da 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;(g.n.)

Já no tocante a **competência legislativa**, a Constituição Federal estabelece em seu art. 24, incisos XII e XV que compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre a **proteção e defesa da saúde**, sendo reservado as normas gerais para a União (art. 24, §1º), a legislação supletiva para os Estados (art. 24, §2º) e **para os Municípios o provimento dos assuntos locais, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber** (art. 30, I, II). Vejamos:

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 SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

É oportuno salientar que, embora os Municípios não estejam expressamente arrolados no art. 24 da Constituição Federal, a doutrina predominante tem considerado possível que o Município legisle sobre os temas ali elencados, de maneira suplementar, desde que as normas municipais não colidam com as normas estaduais ou federais acerca da matéria, sendo esse o caso da proposição em análise.

Nesse sentido, destacam-se as seguintes lições:

“Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normatização municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta. A competência suplementar se exerce para regulamentar a normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”. (MENDES, Gilmar Ferreira, Curso de Direito Constitucional. 7ª ed, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 886)

“A Constituição não citou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 503)

Na mesma esteira dos mandamentos constitucionais já mencionados, a **Lei Orgânica do Município de Sorocaba** estabelece que:

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

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

*Art. 132. **São atribuições do Município**, no âmbito do Sistema Único de Saúde:*

I - planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde;

*...
IX - gerir laboratórios públicos de saúde;*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 129. A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (g.n.)

2) Do Amparo na Legislação Federal e da Inexistência de Vício de Iniciativa

Seria possível questionar a **iniciativa parlamentar** no presente caso, considerando que este tem sido o **entendimento recorrente desta Secretaria Jurídica** em situações análogas, como nos Projetos de Lei nº 498/2025, 370/2025, 248/2022, 132/2019 e 42/2017, todos relacionados à realização de exames e de autoria parlamentar, em que os pareceres apontaram **vício de iniciativa**.

Contudo, especialmente sobre o teste em análise, destaca-se a vigência da **Lei Federal nº 11.347, de 27 de setembro de 2006**, que *“Dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar aos portadores de diabetes inscritos em programas de educação para diabéticos”*.

Com base nesse diploma federal, o **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** firmou entendimento, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2149196-15.2020.8.26.0000 (Município de Dracena)**, de que **não há vício formal de iniciativa em projeto de lei de autoria parlamentar que institua a obrigatoriedade da realização do teste de glicemia capilar**, uma vez que trata de política pública de saúde amparada em legislação federal, cabendo a atuação legislativa suplementar do Município.

Nesse sentido, oportuno transcrever trecho do relatório da decisão mencionada:

“A Lei Federal nº 11.347/2006 dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários a sua aplicação e ao monitoramento da glicemia capilar aos portadores de diabetes inscritos em programas reconhecidos pelo Sistema Único de Saúde.

Nesse aspecto, foi editada a Portaria 2.583/2007 do Ministério da Saúde elenca os insumos que as unidades de saúde devem ter para disponibilização dos portadores de diabetes. Assim, se já há essa obrigatoriedade, a simples aplicação do teste capilar (normalmente pela extração de uma gota de sangue de um dos dedos da mão) não é procedimento que irá onerar a Administração, eis que o corpo de enfermagem não precisa de treinamento especial e aquele não dura mais que alguns segundos mediante um aparelho de aferição específico.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*Nesse aspecto, como a indigitada lei federal suplanta a exigência do artigo 24, inciso XIV, da CF/88, e a prestação de serviços de saúde compete, também, aos Municípios, há, em princípio, espaço para o ente municipal legislar sobre o assunto considerando a população diabética no seu território, ou seja, de interesse local (artigo 30, incisos I e VII). **E, neste caso, a iniciativa para projetos de lei é de iniciativa, em princípio, comum para os Poderes Executivo e Legislativo.** Nesse aspecto, segundo a Constituição Paulista, pelo princípio da simetria, o Poder Legislativo Municipal tem competência para iniciativas de leis, exceto as que invadam a competência privativa do Poder Executivo, segundo rol taxativo". (g.n.)*

Em síntese, na decisão mencionada, o **Tribunal de Justiça de São Paulo** concluiu que **não há vício de iniciativa**, uma vez que a matéria trata de política pública de saúde amparada pela **Lei Federal nº 11.347/2006**, que já prevê a distribuição de insumos para o monitoramento da glicemia.

Todavia, o Tribunal destacou que **é inconstitucional a ingerência do Legislativo em matérias de gestão administrativa**, bem como a **imposição de obrigações que extrapolem a simples fixação de direitos da população**, por violar o princípio da **separação de poderes**.

3) Das Inconstitucionalidades

Embora a proposição esteja formalmente amparada na competência concorrente em saúde, o seu **art. 2º é inconstitucional**, pois detalha o protocolo clínico, invadindo a **esfera técnico-administrativa do Executivo**¹. Dessa forma, a constitucionalidade da proposição depende de sua restrição à **garantia do direito ao teste de glicemia capilar**, sem especificar procedimentos médicos, conforme a jurisprudência dominante do STF e do TJSP:

***“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação”** (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).*

***“Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública”**. (STF, ADI 2405 MC/RS – Rel. Min Carlos Brito, Julgamento: 06/11/2002)*

¹ “Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capilar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal nº 13.347/2016 – Diploma federal que suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente suplementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e II – Possibilidade de iniciativa de projetos de lei nessa matéria por parte de integrante do Poder Legislativo, conforme Tema 917 em repercussão geral no S.T.F. - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2º da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – **Ação julgada parcialmente procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149196-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 12/04/2021)*

Ademais, há vício de iniciativa também no **art. 5º**, que fixa prazo de 90 dias para regulamentação da lei pelo Executivo, por configurar ingerência em atribuição típica do Poder Executivo, em afronta ao **princípio da separação dos Poderes** (art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOM).

Nesse sentido, assim tem decidido rotineiramente o **Tribunal de Justiça de São Paulo**:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.434, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE PESSOAS DESAPARECIDAS POR MEIO DE CORRESPONDÊNCIAS OFICIAIS, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – (...) A EXPRESSÃO 'NO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS, CONTADOS DA DATA DE SUA PUBLICAÇÃO' DO ARTIGO 6º DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – **INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA (...) PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.** (ADI 2300710-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/08/2021; Data de Registro: 20/08/2021) (g.n.)*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

4) Exigência Legal de Manifestação do Conselho Municipal de Saúde

Por fim, observa-se que, conforme posicionamento recente do Jurídico desta Casa e em conformidade com a previsão expressa no **§ 6º, do art. 4º da Lei Municipal nº 3.623, de 1991**, é imprescindível submeter as proposições relacionadas à saúde pública à manifestação do Conselho Municipal de Saúde:

“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)*

A Lei Orgânica Municipal, no art. 65, reforça essa diretriz:

“Art. 65 – Para garantir a participação popular, serão criados Conselhos Municipais, com caráter consultivo ou deliberativo, na forma de lei específica”. (Redação dada pela ELOM nº 1/1997)

Dessa forma, a ausência da referida manifestação poderá ensejar questionamentos quanto à legalidade da futura norma, motivo pelo qual se recomenda que tal providência seja observada no curso da tramitação.

5) Conclusão

Diante do exposto, ressalvados **os arts. 2º e 4º que padecem de inconstitucionalidade por vício de iniciativa**, bem como a ausência da manifestação prévia do Conselho Municipal de Saúde, não se identificam óbices ao aspecto legal da proposição.

É o parecer.

Sorocaba, 29 de agosto de 2025.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa



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 390035003400360030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **29/08/2025 13:45**

Checksum: **AC36B87FFE7EA88546568EED10CFB4F8DB06F6B9658D383BC77A7CBCB5563BDA**

