



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 653/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre **Edil Dylan Roberto Viana Dantas**, que *“Institui o Programa Municipal de Prevenção do Diabetes e de Assistência Integral à Pessoa Diabética, autoriza o fornecimento de aparelho sensor de monitoramento contínuo de glicose aos portadores de diabetes tipo 1, 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, destaca-se o seguinte ensinamento:

“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)

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;

*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.)*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2) Do Amparo na Jurisprudência atual 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.

Contudo, em julgamento recente, o **Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo**, ao apreciar questão idêntica na **ADI nº 2328706-46.2024.8.26.0000**, proposta pelo Prefeito de Mauá contra a Lei Municipal nº 6.228/2024, que instituiu a obrigatoriedade de fornecimento de aparelho de monitoramento contínuo de glicemia no âmbito do SUS, **decidiu, por unanimidade, em 19 de março de 2025, pela improcedência do pedido**. Assentou-se que **a norma não configurava vício de iniciativa**, uma vez que não implicava alteração da estrutura administrativa ou do funcionamento da Administração, tratando-se, apenas, de política pública geral de proteção à saúde, nos termos da seguinte ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE APARELHO PARA O MONITORAMENTO DE GLICEMIA DE PACIENTES. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mauá em face da Lei nº 6.228, de 17 de junho de 2024, que estabelece a obrigação de fornecimento de aparelho 'FreeStyle Libre' ou de outro aparelho similar para o monitoramento contínuo de glicemia de pacientes do Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito do Município de Mauá. Alegação de vício formal por usurpação de competência do Executivo e ausência de indicação de fonte de custeio. 2. A questão em discussão consiste em saber: (i) se há vício de iniciativa, resultando em inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da separação de poderes; (ii) se a ausência de fonte de custeio para implementação do programa compromete a validade da norma. 3. Não configurados vício de iniciativa nem ofensa à reserva da Administração, na medida em que o ato normativo não interfere na estrutura burocrática ou na gestão do município, constituindo, antes, instrumento para promover a saúde pública e a proteção à vida, cuja competência é compartilhada entre os entes federativos. 4. A jurisprudência consolidada pelo STF estabelece que a criação de despesa sem indicação de fonte de custeio não acarreta a inconstitucionalidade da lei, mas apenas limita sua aplicabilidade à existência de dotação orçamentária no exercício financeiro correspondente. 5. Tampouco há interferência na autonomia administrativa do Executivo, uma vez que a norma não trata de organização ou funcionamento de órgãos públicos, mas de medida geral para proteção à saúde dos munícipes. 6. Pedido julgado improcedente. Dispositivos relevantes citados: CE/SP, arts. 24, § 2º, "1" e "2", e 47, incisos II, XI, XIV, "a" e XIX. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2328706-46.2024.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/03/2025; Data de Registro: 20/03/2025)”





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Convém salientar que o acórdão destacou, ainda, a orientação firmada pelo **Supremo Tribunal Federal** no sentido de que a ausência de indicação da fonte de custeio não acarreta a inconstitucionalidade da norma, limitando-se a restringir a sua eficácia prática à existência de dotação orçamentária no exercício financeiro correspondente.

Frisa-se que esse precedente recente (19/03/2025) é vinculante no âmbito estadual aplica-se ao caso sob análise, uma vez que a proposição em análise apresenta conteúdo idêntico ao que foi discutido pelo TJ/SP, tendo como núcleo a instituição de programa municipal de assistência à pessoa com diabetes e o fornecimento gratuito de sensores de monitoramento contínuo de glicose.

Dessa forma, não se configura vício formal de iniciativa nem inconstitucionalidade material por ausência de fonte de custeio, permanecendo a execução da norma naturalmente condicionada à existência de dotação orçamentária específica na lei orçamentária anual.

Ademais, cumpre acrescentar que a matéria mostra-se alinhada também com a **Lei Federal nº 11.347, de 27 de setembro de 2006**, a qual já assegura a distribuição gratuita de medicamentos e insumos aos portadores de diabetes, competindo ao Município suplementar tais garantias em benefício de sua população.

3) Das Inconstitucionalidades

Embora a matéria central da proposição esteja formalmente amparada na competência concorrente em saúde e na jurisprudência atual, alguns dispositivos demandam atenção.

O **parágrafo único do art. 2º** detalha documentos e critérios para concessão do benefício, enquanto o **art. 3º** especifica ações e estratégias de implementação do programa. Ambos configuram **normas de execução administrativa**, definindo procedimentos e instrumentos que, por sua natureza, pertencem à esfera discricionária do Poder Executivo.

Tais dispositivos, ao detalhar procedimentos e instrumentos de execução em norma legislativa, extrapolam a função normativa do Legislativo e adentram indevidamente na **competência técnico-administrativa do Executivo, restringindo a discricionariedade e a autonomia decisória** indispensáveis à gestão eficiente da política pública de saúde, em afronta ao **princípio da separação de poderes** (art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOM).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

.Nesse sentido, destacamos os seguintes precedentes do TJ/SP, que reconhecem que o Legislativo municipal possui **iniciativa concorrente** para estabelecer políticas públicas de saúde, mas consideram inconstitucionais apenas os dispositivos que detalham a gestão administrativa ou a implementação operacional, áreas de competência privativa do Executivo:

*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)*

*Ação Direta De Inconstitucionalidade. Lei nº 5.441, de 09 de janeiro de 2019, do município de Mauá, de iniciativa parlamentar, Que "Cria o programa de qualidade de vida da mulher durante o climatério no município de Mauá e dá outras providências. apontada afronta ao artigo 47, II, XI, XIV E XVIII Da Carta Estadual E Ao Princípio Da Separação Dos Poderes. Ausência De Indicação De Fonte De Custeio Para Fazer Frente À Consecução Da Norma Que Não É Apta Ao Reconhecimento De Sua Inconstitucionalidade. Artigo 30, INCISO VII Da Constituição Federal Que Dispõe Competir Ao Município, "VII - Prestar, Com A Cooperação Técnica E Financeira Da União E Do Estado, Serviços De Atendimento À Saúde Da População.". **artigos 2º, 4º e 5º da norma combatida que ao impor atribuições a secretarias municipais sob o manto do executivo, fere o princípio de separação dos poderes insculpido no artigo 5º da carta paulista, avançando em tema de organização e funcionamento da administração.** precedentes. **ação parcialmente PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299747-07.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/07/2021; Data de Registro: 30/07/2021)*





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) Recomendação de Tramitação Conjunta de Proposições

Cumpre, ainda, registrar que tramita nesta Casa de Leis o **Projeto de Lei nº 627/2025**, 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”*.

Embora não se configure hipótese de apensamento, nos termos do art. 139 do Regimento Interno, o **PL nº 627/2025** guarda identidade temática com a presente proposição, razão pela qual se recomenda a **tramitação conjunta das matérias**, em atenção à sistematização da legislação municipal e à racionalização dos trabalhos legislativos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

6) Conclusão

Diante do exposto, à **exceção do parágrafo único do art. 2º e 4º que padecem de inconstitucionalidade**, 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, 12 de setembro 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 390037003200300039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **12/09/2025 12:37**

Checksum: **755F1C1C199CA12EBB4E812FAFAB8256C55C857F7740C50E16F0178BE8B7AF7E**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 390037003200300039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.