



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 672/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1) RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica de projeto de lei, de autoria do **Vereador Henri José Arida**, que *“Institui o Programa Municipal de Apoio às Gestantes em Situação de Crise no âmbito do Município de Sorocaba e dá outras providências”*.

A iniciativa legislativa visa estabelecer diretrizes e ações voltadas ao acolhimento e suporte de mulheres grávidas em situação de vulnerabilidade emocional, social ou econômica, especialmente naquelas hipóteses em que enfrentem dificuldades relacionadas à continuidade da gestação (art. 1º do PL).

Em linhas gerais, a proposição se mostra compatível com a ordem jurídica vigente, ressalvados alguns pontos que demandam exame específico quanto à constitucionalidade formal, conforme a seguir exposto.

2) FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1) Da Competência Municipal

Com efeito, a matéria trata de medidas voltadas à **promoção da saúde e à proteção da maternidade e, por via reflexa, proteção da infância**. Essas dimensões estão inseridas no rol de competências administrativas comuns previstas no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece ser competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

*“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.)*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda que o dispositivo acima transcrito não faça menção expressa à maternidade ou à infância, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que a proteção social à maternidade (arts. 6º da CF) e à proteção integral da criança (art. 227 da CF) estão compreendidas nos deveres de assistência pública e saúde atribuídos ao Estado.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (g.n.)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

Frisa-se que o art. 6º da Constituição Federal, ao elencar os **direitos sociais**, inclui expressamente a **proteção à maternidade e à infância**, reforçando o dever do Poder Público de adotar medidas que assegurem condições adequadas para esses grupos.

No que se refere à **competência legislativa**, a Constituição Federal, em seu art. 24, incisos XII e XV, estabelece que **cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a proteção da infância e da saúde**.

Nesse contexto, compete à União a edição de normas gerais (art. 24, §1º), aos Estados a legislação supletiva (art. 24, §2º) e aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como dispor sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Carta Magna. Vejamos:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

XV - proteção à infância e à juventude; (g.n.)

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;” (g.n.)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Cabe assinalar 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, já afirmou José Afonso da Silva:

“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. 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.)***

*Art. 132. **São atribuições do município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:***
(...)

IV - planejar, normatizar, gerir, executar, controlar e avaliar as ações de serviço de saúde do Município, especialmente, referentes à:

(...)

d) saúde da mulher;

e) saúde da criança e do adolescente;

Art. 133. As ações e os serviços de saúde realizados no Município integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo o Sistema Único de Saúde no âmbito do Município, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

III - direito do indivíduo de obter informações e esclarecimentos sobre assuntos pertinentes à promoção, proteção e recuperação de saúde e da coletividade;

IV - Direito da mulher à assistência integral a sua saúde, nas diferentes fases de sua vida, assegurado o acesso à educação dos métodos adequados à regulamentação da fertilidade, respeitadas as opções individ

*Art. 161. A **Assistência Social** tem por objetivos:*

I - proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;”





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2.2) Da inexistência de iniciativa privativa do Poder Executivo

Com relação a **iniciativa legislativa**, à **exceção de dispositivos específicos**, a **proposição não invade a competência privativa do Poder Executivo**, haja vista que se alinha à tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 917 de Repercussão Geral (ARE-RG 878.911, rel. Min. Gilmar Mendes)**, que reconheceu a possibilidade de leis de iniciativa parlamentar instituírem políticas públicas de caráter programático, desde que não interfiram diretamente na estrutura administrativa. Confirmando-se

“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)”.

A propósito, é relevante destacar que o **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** também já reconheceu a **inexistência de vício de iniciativa** em lei municipal de Mauá, que versava sobre matéria semelhante, **apontando apenas a inconstitucionalidade de dispositivo que atribuía competência específica a órgão da Administração**. Nesse sentido:

1. Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Mauá em face da Lei Municipal nº 6.106, de 5 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que institui a **Política Municipal de Atendimento à Gestante**. 2. Arts. 1º a 3º, 5º e 6º. Concretização do direito social à saúde previsto às gestantes. **Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração**. Não configuração de inconstitucionalidade. 3. Art. 4º. Previsão de publicação periódica de protocolos e dados estatísticos. **Disposição que cria atribuição específica a órgão determinado da Administração**. **Inconstitucionalidade reconhecida**, não obstada pelo caráter meramente autorizativo da norma. Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração. Precedente. 4. **Ação direta julgada parcialmente procedente**, apenas para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do diploma objurgado. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2092260-28.2024.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/07/2024; Data de Registro: 25/07/2024)

2.3) Da legislação municipal em vigor e adequação à melhor técnica legislativa

Cumprindo registrar que, evidenciando a preocupação do Município com a proteção integral das gestantes, diversas leis já estão em vigor sobre a matéria, entre as quais destacam-se:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

- 1) Lei nº 8514, de 2008, que ***“Instituiu o Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido em Sorocaba”***.
- 2) Lei Municipal nº 8.799, de 06 de julho de 2009, que ***“Assegura o Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido no município de Sorocaba e dá outras providências”***
- 3) Lei nº 9708, de 24 de agosto de 2011, que ***“Cria a Rede de Proteção à mãe sorocabana para gestão e execução da rede de serviços de saúde de assistência obstétrica e neonatal no Município de Sorocaba.***
- 4) Lei nº 10.827, de 20 de maio de 2014, que ***“Dispõe sobre a implantação de medidas de informação às gestantes e parturientes sobre a política nacional de atenção obstétrica e neonatal, visando, principalmente, a proteção destas contra a violência obstétrica no município de Sorocaba e dá outras providências”***.

Sob a ótica da **melhor técnica legislativa**, convém observar o disposto no art. 7º, inciso IV, da **Lei Complementar nº 95/1998**, que orienta a redação e a sistematização das leis:

“Art. 7º O primeiro artigo texto indicará o objetivo da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”. (g.n.)

Nesse contexto, a proposição em análise poderia ser questionada quanto à sua legalidade, por eventual sobreposição a normas já existentes. Logo, para se evitar tal questionamento e garantir maior sistematicidade à legislação municipal sobre a proteção das gestantes, é o caso de inserir cláusula de remissão expressa às leis vigentes, reforçando o caráter complementar da norma a ser criada.

Para isso, recomenda-se que o projeto seja ajustado, acrescentando a seguinte disposição:

“Art. (...) O presente Programa Municipal de Apoio às Gestantes em Situação de Crise complementa as normas previstas nas Leis Municipais nº 8.514/2008, 8.799/2009, 9.708/2021 e 10.827/2014, observando e integrando as disposições já previstas nessas leis”.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2.4) Dos dispositivos inconstitucionais

Embora a fixação de determinados objetivos possa ter iniciativa legislativa no âmbito da Câmara Municipal, é certo que **a forma de atingir os fins colimados deve ser determinada pelo Poder Executivo**, no exercício de suas atribuições privativas.

Aliás, é justamente nesse sentido que o **C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo** tem declarado a inconstitucionalidade de dispositivos que disciplinam o “modus operandi”, por configurarem interferência do Poder Legislativo na esfera administrativa, **resguardando**, entretanto, **a constitucionalidade de programas que se limitam a estabelecer diretrizes e objetivos, sem retirar do Executivo o poder de decidir sobre a forma de sua implementação**. Exemplificando-se:

“... 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.**” (g.n.) (ADIn nº 2.174.601-19.2021.8.26.0000; Rel.: Fábio Gouvêa; Julgamento 23/03/22 - g.n.).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.936, DE 18 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO À CULTURA (...) – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE, NA ESSÊNCIA, AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – EXPRESSÃO 'COM ANTECEDÊNCIA MÍNIMA DE SETE DIAS', PREVISTA NO 'CAPUT' ARTIGO 2º, BEM COMO DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 3º E PARÁGRAFOS DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (ADIN Nº 2289675-58.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Data do Julgamento: 16/03/2022 - grifamos)

Sendo assim, impõe-se reconhecer que **os incisos I e III do art. 3º do Projeto de Lei padecem de inconstitucionalidade**, na medida em que, ao preverem a **prestação direta de atendimento psicológico e jurídico gratuito**, ultrapassam o caráter programático da norma e passam a **impor obrigações concretas e imediatas ao Poder Executivo**. Tais dispositivos demandam alocação de recursos humanos e





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

implicam **ingerência na organização administrativa**, configurando **vício de iniciativa**, por invadirem a competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, “b” da Constituição Federal e art. 61, incisos II e VIII da Lei Orgânica do Município.

Por sua vez, o **art. 8º** do projeto de lei, ao estabelecer prazo de 60 (sessenta) dias para que o Poder Executivo regule a norma, configura ingerência indevida do Poder Legislativo nas atribuições típicas do Executivo. Isso porque não cabe ao Legislativo impor medidas que, por sua própria natureza, são de competência privativa do Executivo. Essa situação viola o **Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF)**, que garante a autonomia e a independência de cada poder na sua esfera de atuação.

Tal entendimento está consolidado pela jurisprudência **Supremo Tribunal Federal**:

*“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 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. (...).** 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)*

2.5) Exigência Legal de Manifestação Prévia do Conselho Municipal de Saúde

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)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa forma, alertamos que 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.

3) CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade somente dos incisos I e III do art. 3º e do art. 8º**, por vício de iniciativa (arts. 2º e 61, §1º, II, CF), bem como pela necessidade de inserção de cláusula de complementaridade às normas já existentes, a fim de assegurar a correta técnica legislativa (LC nº 95/1998), podendo o Projeto de Lei prosseguir em sua tramitação desde que promovidas tais adequações.

Sorocaba, 26 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 390038003600390034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **26/09/2025 16:06**

Checksum: **CDE7DDEBCE39D9F397094D34BA67384953D829E20083B3A5979643AD47678C78**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 390038003600390034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.