



Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 840/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 03 de fevereiro de 2026

Ementa: Projeto de lei. Autoria parlamentar. Instituição do Programa 'Caminho de Volta'. Diretrizes para identificação e segurança de pessoas com Mal de Alzheimer e outras demências. Matéria de interesse local e proteção à saúde e à vida. Competência legislativa municipal. Inexistência de vício de iniciativa. Aplicação do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. Compatibilidade material com o Estatuto da Pessoa Idosa e com a Lei Federal nº 14.878/2024 (Política Nacional de Cuidado Integral). Necessidade de saneamento da instrução mediante manifestação do Conselho Municipal de Saúde (Lei Municipal nº 3.623/1991). Viabilidade jurídica condicionada ao saneamento do vício apontado.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Alexandre Luiz Correa, que *"Institui o Programa 'Caminho de Volta' no Município de Sorocaba, estabelecendo diretrizes para a política de identificação de pessoas com Mal de Alzheimer, outras demências ou em condição de desorientação, 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





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 e estadual, prerrogativa reafirmada no art. 33, I, da Lei Orgânica Municipal (LOM), que autoriza, ainda, a atuação legislativa em políticas públicas (alínea "n").

CF/88, Art. 30. Compete aos Municípios:

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

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

LOM, 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: [...]

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

2.2 Iniciativa

A proposição atende ao art. 38 da Lei Orgânica Municipal, pois não invade 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).

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).

2.3. Aspecto Material

O projeto de lei em questão institui programa municipal cujo objetivo é o de criar mecanismos que facilitem a identificação e localização de pessoas diagnosticadas com Mal de Alzheimer ou outras demências, que se encontrem em estado de desorientação que lhes acarrete risco (art. 1º), estabelecendo diretrizes (art. 2º) e autorizando a regulamentação, o fornecimento de dispositivos de identificação e a celebração de convênios, termos de cooperação e parcerias (art. 3º).

O Mal de Alzheimer está significativamente relacionado com a idade, principal fator de risco conhecido para a doença. Neste sentido, compete à família, à sociedade e ao Estado amparar as pessoas idosas, garantindo-lhes dignidade e bem-estar, conforme estabelece o art. 230 da Constituição Federal e no art. 162-D da LOM.

CF/88, Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, **defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.** [...]

LOM, Art. 162-D. O município em parceria com a sociedade tem o dever de: (Acrescido pela ELOM nº 12/2002)

I - **amparar as pessoas idosas**, assegurando sua participação na comunidade, oferecendo-lhes **bem estar e direito à vida digna**, de preferência em seus lares e com suas famílias;

Destarte, há plena compatibilidade do PL com as diretrizes constitucionais, uma vez que visa preservar a dignidade, bem-estar e até o direito à vida de pessoas em potencial estado de vulnerabilidade, ainda que transitória.





Ademais, os arts. 2º, 3º e 43, III, do **Estatuto da Pessoa Idosa** preveem expressamente que devem ser asseguradas todas as oportunidades e facilidades para a preservação da saúde, em condições de liberdade e dignidade. Tal diretriz é plenamente compatível com a proposta, pois esta não cerceia a liberdade, mas sim assegura meios seguros para o seu exercício, protegendo o indivíduo de riscos decorrentes de sua própria condição pessoal:

Art. 2º A pessoa idosa goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para **preservação de sua saúde física e mental** e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, **em condições de liberdade e dignidade**.

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, **a efetivação do direito** à vida, **à saúde**, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, **à liberdade**, **à dignidade**, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Art. 43. As medidas de proteção à pessoa idosa são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: [...] III – **em razão de sua condição pessoal**.

A propositura encontra, por fim, sólido amparo na Lei Federal nº 14.878/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidado Integral às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências. O projeto de lei municipal materializa a diretriz de articulação intersetorial de serviços (art. 3º, VI) e concretiza o princípio fundamental de oferta de suporte, permitindo que os pacientes vivam com a maior autonomia possível (art. 4º, III), visto que a segurança proporcionada pela identificação favorece a circulação e a vida ativa:

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Cuidado Integral às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências: [...] VI - articulação com serviços e programas já existentes, criando uma linha de cuidado em demências;

Art. 4º O enfrentamento das demências observará os seguintes princípios fundamentais, respeitada a vontade dos indivíduos ou de seus representantes





legais: [...] III - oferta de sistema de suporte para ajudar os pacientes a viverem o mais ativamente possível;

2.4. Da oitiva obrigatória do Conselho Municipal de Saúde

O art. 65 da Lei Orgânica do Município prevê expressamente a criação de Conselhos Municipais, com caráter consultivo ou deliberativo, cuja atuação deve ser disciplinada por lei específica:

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)

No caso do Conselho Municipal de Saúde, instituído pela Lei Municipal nº 3.623, de 28 de junho de 1991, há previsão expressa de que é **obrigatória sua manifestação** em todos os projetos de lei que versem sobre matéria relativa à saúde:

Art. 4º O Conselho Municipal de Saúde - CMS será composto por representação paritária de 50% (cinquenta por cento) de representantes de Usuários de Serviços de Saúde, 25% (vinte e cinco por cento) de representantes de Gestores de órgãos públicos e Prestadores de serviços de saúde cadastrados no SUS e de 25% (vinte e cinco por cento) de Trabalhadores de Saúde vinculados ao SUS, totalizando 24 (vinte e quatro) membros titulares e 24 (vinte e quatro) membros suplentes, ficando com a seguinte composição de titulares: [...]

§ 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)

Dessa forma, considerando **que até o momento não foi anexada ao projeto de lei qualquer manifestação do referido Conselho** sobre a proposta apresentada, o projeto permanece em desconformidade com o art. 4º, § 6º, da Lei Municipal nº 3.623/1991, o que configura ilegalidade.





2.5. Técnica Legislativa

No que tange à técnica legislativa, ressalva-se que a utilização de **cláusulas autorizativas** (Art. 3º) é **desaconselhável** por não evidenciar com clareza a imperatividade da norma. Tais dispositivos podem conduzir à interpretação equivocada de que a execução da lei seria mera faculdade do Gestor, ou não inovariam o ordenamento jurídico ao "autorizar" o Executivo a realizar atos de gestão que a Constituição já lhe permite.

Contudo, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) tem mitigado o rigor contra leis autorizativas, notadamente naquelas que versam sobre a celebração de convênios e regulamentação. Deve-se considerar, sobretudo, que a instituição de programas voltados à identificação e segurança de vulneráveis constitui definição de política pública, matéria que não é privativa do Executivo e poderia ser legitimamente imposta pelo Legislativo. Desta forma, **ainda que a redação seja tecnicamente imprópria, a norma não padece de vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade.**

3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica** do projeto de lei, **desde que sanada a ilegalidade decorrente da ausência de manifestação do Conselho Municipal de Saúde quanto às ações pretendidas**, nos termos do art. 4º, § 6º, da Lei Municipal nº 3.623, de 1991.

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 3100310030003200360039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 03/02/2026 12:17

Checksum: **FCBBA9DCE0C7D33038345071735731E55B6CDD938E5CF51D568AF5D33AA04202**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3100310030003200360039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.