PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 295/2025

Projeto de Lei n.º 1819/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Cícero Aparecido de Melo.

Assunto: Projeto de Lei n° 1819/2025, que "dispõe sobre o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para a realização de consultas e exames especializados classificados como prioridade alta no âmbito da rede pública municipal de saúde, e dá outras providências".

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei que dispõe sobre o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para a realização de consultas e exames especializados classificados como prioridade alta no âmbito da rede pública municipal de saúde, e dá outras providências.. Iniciativa Parlamentar. Análise da juridicidade. Da constitucionalidade.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para a realização de consultas e exames especializados classificados como prioridade alta no âmbito da rede pública municipal de saúde, e dá outras providências.

Os autos encontram-se instruídos com a justificativa parlamentar e a redação do projeto de lei. Eis a síntese do necessário para prosseguir.

É o relatório, passo a opinar.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

3. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa, nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito desta Procuradoria**.

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, sugere-se a aplicação da **Lei n° 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

> **Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

> **quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

> **Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

> **Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 DO CRIVO CONSTITUCIONAL E DO EXAME PERANTE À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Inicialmente é de se notar que o tema relacionado à proteção da Saúde, também, é assunto de interesse local. Desse modo, patente a competência do Município de Itapecerica da Serra/SP para legislar sobre o tema (art. 30, inciso I, da CRFB), conforme abaixo transcrito:

> **Art. 30. Compete aos Municípios:**
>
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
>
> **(...)**

Sobre o conceito de interesse local, trata-se de interesse predominante para o Município frente aos interesses da União e aos interesses dos Estados em relação à determinadas matérias e assuntos. Nesse sentido, a competência atribuída pela Constituição ao

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

Município, deve prevalecer sobre as competências federais e estaduais no que se refere ao poder de legislar sobre certos temas.

O festejado professor Hely Lopes Meirelles (Direito municipal brasileiro. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 643) ao se referir ao interesse local e à competência da Câmara de Vereadores para legislar sobre as matérias que são de sua competência, assim escreveu:

> "Como órgão legislativo que é a Câmara de Vereadores elabora leis com a mesma força impositiva e o mesmo poder normativo das leis federais e estaduais apenas restrita aos assuntos de interesse local e de eficácia limitada ao território do Município. No mais são tão operantes e coativas como qualquer norma legislativa da União ou do Estado-Membro, porque são leis formais e materiais em sentido próprio e autêntico." (grifei)

Sobre o interesse local que possui o Município para legislar sobre determinados assuntos e matérias, veja-se alguns julgados do Supremo Tribunal Federal:

> "O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB)." (RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015) (grifei)

> "Definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Competência do Município para legislar. Assunto de interesse local. Ratificação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte." (RE 610.221 RG, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010) (grifei)

> "Farmácia. Fixação de horário de funcionamento. Assunto de interesse local. A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando ao interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio." (RE 189.170, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, j. 1º-2-2001, P, DJ de 8-8-2003) (grifei)

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

A competência legislativa dos Municípios decorrente da expressão interesse local possui relevo não somente no aspecto jurisprudencial, como também no ambiente acadêmico e doutrinário. Aliás, o tema está diretamente associado à autonomia dos Municípios.

Dentro dessa perspectiva, e para melhor compreender o sentido e o alcance da expressão interesse local revela-se cristalina e precisa a lição de João Lopes Guimarães (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, págs. 94-118):

> "O Município tem competência para legislar sobre questões de 'interesse local', compreendendo-se por 'interesse local' toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local." (grifei)

O professor Nelson Nery Costa (Direito municipal brasileiro – 6ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 95), em sua obra ensina sobre o interesse local:

> "Os interesses locais são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias. Observe-se que a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma elasticidade que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais." (grifei)

Portanto, é o Município quem melhor conhece as necessidades e as peculiaridades existentes, sendo este ente político quem possui as condições mais adequadas e eficientes para resolver as demandas locais, melhorando, significativamente a qualidade de vida da população local. Assim, vigora em nosso ordenamento constitucional a incidência do princípio da predominância do interesse local, que determina competir ao Município legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I da CF).

Ressalte-se ainda que, acerca da competência legislativa municipal, é cediço que Carta Magna de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua autoorganização

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Neste sentido é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
>
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso).

Assim, a análise acerca da competência legislativa municipal perpassa necessariamente pela análise sobre se a matéria do projeto se inseriria nas normas gerais relacionadas à prestação de serviços de saúde, bem como se se ampararia em um interesse local no assunto em foco. Caso se entenda que a propositura se insere nas normas gerais acerca da matéria, a competência legislativa seria, em regra, da União, na forma do art. 24, §1°, CRFB. Caso se entenda que o tema não se insere nas normas gerais, a competência legislativa passaria ao domínio dos Estados e do Distrito Federal nos termos do já citado art. 24, XII, e se estenderia ao domínio municipal caso caracterize assunto de interesse local, nos termos do art. 30, I, Constituição, ou a título da suplementação prevista no art. 30, II, CRFB, no que couber.

Ato contínuo, em virtude da pandemia, a título exemplificativo, o STF dispôs que é possível o Município dentro de suas competências impor restrições em virtude da proteção à saúde (ADI 6343). O Ministro Marco Aurélio (ADI 6341) também defendeu a legitimidade concorrente para a tomada das decisões:

> Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

Sobre o tema Saúde, a Constituição Federal assim dispõe:

> "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. (...)
>
> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.
>
> Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.
>
> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)
>
> II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;"

Pois bem.

Matéria análoga à presente - embora não guarde correspondência exata com esta - foi analisada pelo E. TJSP nos autos da recente ADI n° 2099767-40.2024.8.26.0000 (Rel. Des. Nuevo Campos, julg. em 04.09.2024), em cuja ementa se lê:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – **LEI 5.712, DE 16 DE JULHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE "DISPÕE SOBREA CRIAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE MENTAL NO PÓSCOVID-19, COM O**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

OBJETIVO DE PROMOÇÃO DA SAÚDE MENTAL E ATENÇÃO AOS PROBLEMAS PSICOLÓGICOS DECORRENTES DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19, CONFORME DISPÕE" - ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. POLÍTICA PÚBLICA MATÉRIA RELATIVA A DIREITO SOCIAL - SAÚDE PÚBLICA - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM RELAÇÃO AOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO – NORMA QUE NÃO TRATOU DA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS – INCIDÊNCIA DA TESE DO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DO ART. 3°, QUE IMPÔS A PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO PÚBLICA AO PODER EXECUTIVO, AO DETERMINAR A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E PARCERIAS PARA A EXECUCÃO DA LEI - VIOLAÇÃO, NESTE ASPECTO, AOS ARTS . 5° E 47, II, XIV E XIX, 'A', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Cabe citar, também, o entendimento proferido pelo E. TJSP em situações relativamente assemelhadas - isto é, não exatamente coincidentes com o tema do projeto, porquanto este se faz preenchido de notável especificidade, como já dito -, consoante, por exemplo, na ADI n° 2213905-30.2018.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli), em que, especificamente quanto à questão da iniciativa legislativa, entendeu-se não houver vício de constitucionalidade:

I. **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 6.011, de 17 de abril de 2017, do Município de Americana, que "[d]ispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais públicos e privados, do Município de Americana, disponibilizar equipe de apoio profissional no momento da notícia aos pais, de recém-nascidos com suspeita diagnóstica ou diagnóstico de Síndrome de Down" (sic). II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2°, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir normas procedimentais no tocante à forma de comunicação**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

aos genitores da criança nascida e diagnosticada com Síndrome de Down, em âmbito local, estabelecendo regras dotadas de abstração e generalidade no tocante à humanização da referida comunicação. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo tevar as derterminações do diptoma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. Ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, por não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma. Inocorrência. Mera inexequibilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. V. Artigo 5°, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5°, da CE. Exclusão da expressão "no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação". VI. Pedido julgado parcialmente procedente. (ADI n 2213905-30.2018.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli. Órgão Especial, julg. em 10.04.19) (grifou-se)

Em âmbito municipal, a Lei Orgânica estabelece:

> Art. 21 É da competência do Município em comum com a União e o Estado:
>
> (...)
>
> II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências.
>
> (...)
>
> Art. 87 A saúde é direito de todos e dever do Poder Público, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universaL e Igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

Nesse ínterim, como se observa, é necessário registrar que a questão da constitucionalidade da iniciativa legislativa em matérias como a que ora se veicula pode ser objeto de controvérsias. De todo modo, entendo ser sustentável a constitucionalidade do projeto, sob esse aspecto, com base no aludido posicionamento do E. TJSP e do STF em matérias análogas..

4.2 DO EXAME DA REGULARIDADE FORMAL

Consoante dispõe o art. 180-A, do Regimento Interno da Câmara Legislativa de Itapecerica da Serra (Resolução nº 105/2010), a Presidência desta casa poderá encaminhar a proposição, previamente, à assessoria jurídica da Câmara, para análise de sua regularidade formal em relação aos incisos do art. 180.

Dessa forma, inexistentes quaisquer irregularidades, o projeto de lei deve seguir seu trâmite regimental.

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, inexistentes quaisquer irregularidades, **OPINO** pela constitucionalidade e compatibilidade do **Projeto de Lei n° 1819/2025** com ordenamento jurídico vigente. Ato contínuo, remetam-se os autos às comissões de Justiça e Redação e Saúde, Defesa do Meio Ambiente e Direitos das Mulheres na forma do Regimento Interno.

É o parecer. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itapecerica da Serra, 10 de novembro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA
PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA
ESTADO DE SÃO PAULO

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 10/11/2025 13:36:58 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código W5GG-50JD-RXTF-644M