



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 193

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 114/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre o atendimento prioritário nas unidades públicas de saúde do município a pessoas diagnosticadas com TEA nível 3 de suporte, TDAH Grave, TOD grave, deficiência intelectual grave ou em tratamento oncológico.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 114/2025- DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO PRIORITÁRIO NAS UNIDADES PÚBLICAS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO A PESSOAS DIAGNOSTICADAS COM TEA NÍVEL 3 DE SUPORTE, TDAH GRAVE, TOD GRAVE, DEFICIÊNCIA INTELECTUAL GRAVE OU EM TRATAMENTO ONCOLÓGICO. NOS TERMOS DO ARTIGO 30, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ADOTA MEDIDAS DE APRIMORAMENTO PARA ASSEGURAR AOS CIDADÃOS A CONTINUIDADE DO ATENDIMENTO PRIORITÁRIO. DECORRE DO LEGÍTIMO INTERESSE DA COMUNIDADE LOCAL EM PADRONIZAR A FORMA DE ATENDIMENTO DENTRO DO MUNICÍPIO (NA MEDIDA DO POSSÍVEL). NORMA QUE POSSUI CONTEÚDO GENÉRICO E ABSTRATO; E QUE AO MENOS NESSA PARTE REFERENTE À MERA INSTITUIÇÃO DE PRIORIDADE-NÃO IMPLICA NA CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA O PODER EXECUTIVO, SENÃO NA SIMPLES REAFIRMAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DE GARANTIA JÁ ASSEGURADA (EM TERMOS GERAIS) POR MEIO DE LEI FEDERAL.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

DESPESAS (EXTRAORDINÁRIAS) QUE, SE EXISTENTES, NÃO IMPLICARIAM EM VALORES (EXTREMOS) SUFICIENTES PARA INVALIDAR NORMA. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO A TEOR DO ART. 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO INTERFERE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. RECOMENDAÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 114/2025, de autoria da vereadora Natiele Gama, que ***“Dispõe sobre o atendimento prioritário nas unidades públicas de saúde do município a pessoas diagnosticadas com TEA nível 3 de suporte, TDAH Grave, TOD grave, deficiência intelectual grave ou em tratamento oncológico”***.

Conforme justificativa apresentada pela Vereadora, o incluso Projeto de Lei busca assegurar o atendimento prioritário, para além da triagem, nas Unidades Públicas de Saúde Municipais, a pessoas diagnosticadas com Transtorno do Espectro Autista – TEA nível 3 de suporte, Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade – TDAH grave, Transtorno Desafiador de Oposição – TOD grave e Deficiência Intelectual grave e pacientes em tratamento oncológico.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ao promover a prioridade, busca-se melhorar a qualidade de vida de tais grupos, que frequentemente demandam recursos de comunicação, suporte de família e planejamento de cuidado de longo prazo ou ainda, no caso de pacientes em tratamento oncológico, reduzir a exposição ao risco de infecção que pode agravar seu quadro clínico, gerar complicações e maior custo terapêutico.

Ademais, importante destacar que, pessoas cujas condições neurológicas, sensoriais e comportamentais as tornam especialmente vulneráveis em ambientes com barulho, filas, aglomeração e estímulos visuais ou sonoros intensos, precisam ser poupadas de uma espera prolongada, uma vez que a demora no tempo de atendimento pode causar desorganização, crise emocional e agravamento do quadro comportamental.

O Projeto de Lei ampara-se nas Leis Federais nº 12.764/2012, 13.146/2015 e 13.977/2020, em consonância com os protocolos humanizados de atendimento em saúde, assim como apoia-se no Estatuto da Pessoa com Câncer (Lei Federal nº 14.238/2021), que assegura às pessoas em tratamento oncológico o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, com prioridade nos atendimentos sempre que sua condição clínica exigir.

Em tempo, a proposta também está alinhada com os princípios do Sistema Único de Saúde, tais como, equidade, integralidade e respeito à vulnerabilidade, sendo de fácil implementação e baixo custo, mas com grande impacto social e humano.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do projeto de Lei nº 114/2025, com a respectiva justificativa; e **(ii)** Ofício do Gabinete nº 1365/2025/GV-Ricardo Bozo (solicitando a entrada de assinatura no Projeto de Lei nº 114/2025, de autoria da vereadora Natielle Gama.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente cumpre-nos ressaltar que a análise do mérito dos projetos de lei não se insere nas atribuições desta Procuradoria Legislativa. Nossa atuação se limita à verificação da competência legislativa e da iniciativa da proposição.

Inicialmente, o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, assegura aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. No mesmo sentido, o artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município também dispõe sobre essa competência, conforme se transcreve a seguir:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

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

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).

Acontece que, há matérias que são de competências privativas do Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

"Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

“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).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Assim, reitere-se que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre *“proteção e defesa da saúde”* *“proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”* de acordo com o disposto





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

nos incs XII e XIV do art. 24 da Constituição da República, sendo certo que a competência da União se cinge ao estabelecimento de *normas gerais* sobre tais matérias (ver § 1º do art. 24) e aos demais Entes federados a competência para *legislar sobre o tema de forma suplementar*, vedada, no entanto, a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pela legislação federal e que, na hipótese de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os demais Entes federados exercerão a competência supletiva plena, para atender a suas peculiaridades (ver § 3º do art. 24), mas, sobrevindo lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia de leis (estadual, distrital ou municipal) no que lhe for contrário (ver § 4º do art. 24).

Por sua vez, é certo que as Constituições da República (ver incs. I e II do art. 30) e de São Paulo (ver art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de *interesse local* e, quando for o caso, *suplementar* as legislações federal e estadual, quando estas forem *omissas e estiverem presentes interesses exclusivos* da Municipalidade.

Cumprido destacar que permanece vigente e eficaz, no âmbito nacional, as Leis federais nº **10.048/2000**, com as alterações produzidas pela **Lei nº 14.626/2023**, que “dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica” (pessoas com deficiência, idosos com sessenta anos ou mais, gestantes, lactantes, pessoas com crianças de colo, pessoas com mobilidade reduzida, obesos, doadores de sangue, pessoas com Transtorno do Espectro Autista), ora regulamentada pelo Decreto (federal) 5.296/2004; **12. 732/2012**, que “dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início”; **12.764/2012**, que “instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista” ora regulamentada pelo Decreto federal nº 8.368/2014 e **13.146/2015** que “*institui a Lei Brasileira da Pessoa Com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei nº 13.466/2017, que “altera os art. 3º, 15 e 71 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idosos e dá outras providências (que assegura prioridade especial, dentre os idosos, aos maiores de oitenta anos) e 14.238/2021, que “institui o Estatuto da Pessoa com Câncer”*”.

Atente-se ainda sobre a vigência e eficácia da Leis estaduais (paulistas) nº **7.466/1991** que “*dispõe sobre o atendimento prioritário a idosos, portadores de deficiência e gestantes ; 17.832/2023* que “*consolida a legislação relativa à defesa do consumidor*”, cujo art. 23 contempla o atendimento prioritário às pessoas em tratamento oncológico nos estabelecimentos que menciona; **17.431/2021, que “consolida a legislação paulista relativa à proteção e defesa da mulher, cujo art. 125 assegura a prioridade do atendimento à gestante.**

É certo, pois, que todas as normas acima enunciadas, contemplam especificidades no que se refere ao atendimento prioritário em estabelecimentos públicos e privados, de saúde ou não, e disciplinam uniformemente a matéria em todo o território nacional e estadual, sem fazer distinção ou quaisquer discriminação dos níveis das necessidades dos indivíduos e, portanto, forçoso é concluir que não é silente nem omissa sobre várias temáticas e que, ao menos em tese, restaria afastada a competência legislativa municipal para suplementá-las.

Reitere-se que o exercício da competência municipal supletiva exige do legislador local que busque aperfeiçoar a legislação (federal ou estadual) às





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

necessidades e/ou peculiaridades local, para, conforme o caso, “claros” “lacunas” “omissões” da legislação nacional ou regional de regência ou, simplesmente, adaptar e/o aprimorar essas normas federais e estaduais às realidades específicas do Município local.

Com efeito, o legislador municipal deve necessariamente contemplar algumas especificidades atinentes ao interesse local para, então, exercer, com plenitude a competência legislativa supletiva para editar normas municipais visando o aprimoramento das garantias legais já asseguradas pela legislação federal a todos os cidadãos, inclusive, dessa municipalidade.

Assim, se admitirmos que a pretensão legislativa ora em análise busca aperfeiçoar a legislação federal e estadual de regência para abarcar todos os níveis de necessidades dos males que afligem das necessidades dos indivíduos – já que a legislação federal e estadual limita a considerar genericamente a pessoa acometida de tais males – é plausível sustentar que não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise e garantir a inclusão dessas pessoas em tais e quais programas e/ou políticas municipais, tais como na prioridade de atendimento nos serviços públicos de saúde.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, cremos que a iniciativa é concorrente, até porque as normas que dispõem sobre a proteção e defesa da saúde, notadamente as que afirmam e concretizam as garantias já asseguradas (em termos gerais) pela legislação federal e estadual já mencionadas, não foram reservadas pela legislação constitucional nem consta do rol taxativo de atuação específica do chefe do Executivo ou da Mesa Diretora da Edilidade.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ademais, não podemos esquecer que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

Aliás, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal consignou que “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)”.

Aí está dito que o Poder Legislativo, por meio dos vereadores eleitos e em exercício do mandato, pode desencadear, lícita e legitimamente, o processo legislativo de normas municipais que afirmam e concretizam as garantias já asseguradas (em termos gerais) pela legislação federal e estadual.

Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA EM FACE DA LEI Nº 1 0.0 45, DE 27 DE OUTUBRO DE 202 3, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, A QUAL PREVÊ ATENDIMENTO PRIORITÁRIO A PESSOAS COM OBESIDADE MÓRBIDA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. HIPÓTESE EM QUE O DIPLOMA LEGAL SE ENQUADRA NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. INTELIGÊNCIA DAS NORMAS CONTIDAS NOS ARTS. ART. 24, XIV E 30, I E II, DA





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTE DESTE ÓRGÃO ESPECIAL EM CASO ANÁLOGO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2000645-54.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DOMUNICÍPIO DE JUNDIAÍ-SP, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ” (grifo nosso).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Martinópolis. Lei Municipal nº 3.138, de 13 de agosto de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição do programa de atendimento prioritário às pessoas diagnosticadas com neoplasia maligna em todas as unidades de saúde e hospitalares do Município de Martinópolis. 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ação voltada à saúde de pacientes com câncer (neoplasia maligna). Matéria de interesse local. Competência suplementar do Município a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Estadual. Norma municipal que não restringiu ou ampliou as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Inocorrência de violação ao pacto federativo; 2) Norma de caráter geral, que supera o teste da adequação, razoabilidade e proporcionalidade, com fundamento no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e não interfere na gestão administrativa do Município. Inexistência de afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Ação direta julgada improcedente. autos do Direta de Inconstitucionalidade



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

nº 2200747-34.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARTINÓPOLIS.” (grifo nosso).

“1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.646, de 14 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que “institui o atendimento prioritário das pessoas diagnosticadas com câncer”. 2 - SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTOFEDERATIVO. Inocorrência. 2.1 - Em relação aos estabelecimentos públicos, a norma impugnada é orientada (apenas) pelo objetivo de suplementar a Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, nos termos do art. 30, II, da Constituição da República. Porque simplesmente adota medidas de aprimoramento para assegurar aos cidadãos de Ribeirão Preto, com base naquelas garantias legais (depois do primeiro tratamento) a continuidade do atendimento prioritário no agendamento de consultas ou realização de exames. 2.2. - Já em relação aos estabelecimentos da rede particular, a lei impugnada se enquadra na cláusula geral do interesse local (CF, art. 30, I) porque existindo agora disciplina dessa questão para os hospitais da rede pública a inclusão dos estabelecimentos privados (na mesma regra) decorre do legítimo interesse da comunidade local em padronizar a forma de atendimento dentro do município (na medida do possível). 3 - ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição parcial. Norma que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos nessa





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

parte referente à mera instituição de prioridade (art. 1º) - não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de garantia já assegurada (em termos gerais) por meio da Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que dispõe sobre o “primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada” (no Sistema Único de Saúde). Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque “o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa” do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). 4 - ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. Despesas (extraordinárias) que, se existentes, não implicariam em valores (extremos) suficientes para invalidar norma. Interpretação que decorre tanto do princípio da razoabilidade, como também da ponderação contida na regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014) e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. Não só por esse fundamento, mas também porque a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

aplicação naquele exercício financeiro” (STF, ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). 5 - FIXAÇÃO DE PRAZO (72 HORAS) PARA O ATENDIMENTO PRIORITÁRIO (art. 1º, parágrafo único, parte final). Afronta ao art. 5º da Constituição Estadual. Reconhecimento, ao menos no que diz respeito à atribuição dessa obrigação aos estabelecimentos da rede pública, pois, diferentemente da situação anterior (mera instituição de prioridade) essa determinação e especificação de prazo (para que o serviço público seja prestado) envolve ato de gestão administrativa, conforme já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes (ADIN nº 2107708-56.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 03/02/2016; ADIN nº 2209442-84.2014.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 11/03/2015). Matéria que, nessa parte, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe regulamentar, por decreto, a forma como se dará o mencionado atendimento prioritário. 5.1.- POSSIBILIDADE DE PRESERVAÇÃO DA NORMA. Reconhecimento. Uma vez que a inconstitucionalidade, nesse caso, paira somente sobre a atribuição de obrigação específica ao Poder Executivo (em situação normativa que abrange também os estabelecimentos da rede privada), a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir os estabelecimentos públicos da abrangência do parágrafo único do art. 1º da norma impugnada, na parte referente ao prazo de 72 horas para agendamentos de exames e consultas. 6 - Ação julgada parcialmente procedente, nos termos desse item 5.1 (acima). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2194091-03.2016.8.26.0000





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Requerente: *Prefeita do Município de Ribeirão Preto* Requerido: *Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto*". (grifo nosso).

“1. Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito Municipal de Tremembé que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.688, de 14 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que obriga o Poder Executivo a estabelecer atendimento médico prioritário para a emissão de laudo de saúde que ateste a necessidade de acompanhante especializado ou de professor auxiliar individual aos alunos matriculados nas escolas da rede pública e privada do Município e dá outras providências. 2. Dever de atendimento prioritário (art. 1º, caput). Ausência de criação de despesas ou de comando específico que altere a estrutura da Administração. Mero reconhecimento do direito subjetivo de preferência. Poder Legislativo que possui competência para estabelecer apolítica de proteção a pessoas com deficiência. 3. Concessão de acompanhante especializado ou de professor auxiliar individual aos alunos com deficiência intelectual ou transtorno de comportamento (art.1º, parágrafo único). Alteração da estrutura administrativa. Avanço nas atribuições do Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação de poderes. 4. Ação direta julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º do diploma objurgado. Direta de Inconstitucionalidade nº2167969-06.2023.8.26.0000 Comarca: São Paulo Autor: Prefeito do Município de Tremembé Réu: Presidente da Câmara Municipal de Tremembé.”(grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Cumprе destacar excertos do acórdão proferido no processo nº 2200747-34.2020.8.26.0000, no qual se examinou a questão do atendimento prioritário:

“Nada obstante ser a proteção e defesa da saúde competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (artigo 24, incisos IX e XII, da Constituição Federal1), justificada a competência do Município de Martinópolis sobre o tema (saúde), consoante permissivo legal disposto no art. 30, incs. I e II da Constituição Federal, eis que legislou no sentido de adequar a questão (saúde) à realidade local e de suplementar a legislação existente, para o fim de concretizar as normas nacionais e estaduais no âmbito municipal.

A Constituição Federal de 1988 adota como técnica garantidora do federalismo e de sua efetiva caracterização, a repartição de competências entre os entes federados. Nesse diapasão, pelo modelo de federalismo cooperativo, ela assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa concorrente para dispor sobre a proteção e defesa da saúde (artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal).

No âmbito da competência concorrente, a Constituição Federal adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais, enquanto aos Estados e ao Distrito Federal cabe a edição de normas particulares, que irão complementar as normas gerais (adicionando à legislação nacional) ou suplementá-las através de suas respectivas leis (competência supletiva, quando a União tenha se mantido inerte ou omissa). Aos Municípios é outorgada também a competência suplementar (art. 30, II, CF),



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“no que couber”, especificando a legislação federal ou estadual, desde que: presente o interesse local e mantida compatibilidade com a legislação suplementada.

Sobre a competência concorrente, ensina Alexandre de Moraes: “A Constituição brasileira adotou a 'competência concorrente não cumulativa ou vertical', de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis.

É a chamada 'competência suplementar' dos Estados-membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Observamos, que no âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-se em 'cumulativa' sempre que inexistem limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em 'não cumulativa', que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e as normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação.”

Dentro deste sistema vertical a União, no exercício da competência legislativa que lhe é outorgada pela Carta Magna (art. 24, XII), editou a Lei n. 12.732/2012, que dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início no Sistema Único de Saúde.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Por seu turno, a lei atacada, em seu mister complementar e em absoluta sintonia com as normas gerais estabelecidas no âmbito federal, prevê que o paciente com neoplasia maligna tem o direito de receber atendimento prioritário em consultas, exames e procedimentos, adotando, pois, medida de aprimoramento da lei federal com o fim de assegurar aos pacientes de Martinópolis a continuidade do tratamento prioritário.

Como se vê com clareza, a lei objurgada em nada ofende ou ultrapassa o que está prescrito na Constituição Federal e na legislação complementar federal. Revela a lei vergastada a preocupação com o paciente com neoplasia maligna residente no Município de Martinópolis, confirmando (buscando concretizar) com relação a ele, a proteção legal estabelecida verticalmente pela legislação federal.

Daí se conclui que não há, por parte da norma municipal, qualquer violação ao princípio do pacto federativo, eis que inserida no princípio da harmonia entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal), sob a regência e nos limites da competência concorrente. Evidentemente, se o Município tem poderes para regular matéria de interesse local, pode ele agir concorrentemente, bastando que a norma municipal não contrarie disposições de leis superiores.

Ademais, a fixação de priorização no atendimento de pacientes com neoplasia maligna, além de nítido interesse público, também não atenta contra o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista a gravidade da doença e a necessidade de pronto atendimento às consultas e exames para impedir a sua evolução, e garantir a regressão do câncer e até a chance de cura do paciente.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Não se trata de inovar, criando novo serviço à Administração, mas sim de manter o serviço já estabelecido, apenas priorizando-o, em razão da gravidade da doença e consequente urgência que ela determina no atendimento.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o princípio da razoabilidade: “pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”. (in, Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed; São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 96).

Há, ainda, que se ponderar que a obrigação imposta vai ao encontro do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. Note-se, como bem apontado pelo i. Membro do Ministério Público, que, “a dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil, há de prevalecer sobre qualquer outro, segundo as regras de ponderação, dada a preponderância, a grandeza e a relevância, pois a lei objurgada realiza, no caso concreto, princípio maior e mais relevante; e, além disso, supera o teste de adequação, necessidade e proporcionalidade” (fls. 155).

Diante disso, considerando-se o objetivo do texto legal questionado, afigura-se inviável sustentar a inconstitucionalidade da norma impugnada por infringência aos princípios da razoabilidade, da supremacia do interesse público e da motivação.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

As disposições da legislação analisada, além de alinhadas às diretrizes federais e estaduais, mostram-se adequadas e proporcionais aos fins a que se destinam, ou seja, preservação e recuperação da saúde do munícipe acometido de doença gravíssima, além de se tratar de norma de caráter geral, eis que dirigida para toda a rede particular e municipal de saúde, preservando, assim, o princípio da isonomia.

Outrossim, não se verifica ofensa, pela norma impugnada, ao princípio da Reserva da Administração apontado pelo requerente.

Antes, contudo, de adentrar na alegação de violação ao princípio da Reserva da Administração, entendo necessário traçar algumas observações quanto à competência do Poder Legislativo para tratar da matéria aqui discutida.

Como cediço, as leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas cujas matérias estão indicadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual (aplicados aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo, por exclusão, as demais matérias de competência concorrente de “qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”, conforme dispõe o caput do referido art. 24.

No caso, a norma guerreada tem como objetivo ação voltada à saúde da população local, com a priorização de consultas, exames e procedimentos de pessoas portadoras de neoplasia maligna.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Assim, à evidência a competência para legislar sobre ação voltada à saúde da população é concorrente, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Resta, ainda, analisar eventual excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Martinópolis em relação ao Poder Executivo daquela Municipalidade.

(...)

No caso em análise, não vislumbro afronta ao princípio da Separação dos Poderes e ao princípio da Reserva da Administração. A norma em exame, ao cuidar do atendimento prioritário às pessoas diagnosticadas com neoplasia maligna, o faz de forma genérica, deixando a cargo do Executivo a oportunidade e a conveniência de sua regulamentação. A norma não prevê disposição que envolva planejamento, direção, organização e execução de atos de governo, ou ainda criação, estruturação de secretarias e atribuição a servidores municipais, portanto, não invade a seara administrativa que ensejaria o reconhecimento da competência privativa do Poder Executivo, de tal sorte que não incorre em afronta ao princípio da Separação de Poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal e, por simetria, ao art. 5º da Constituição Estadual de São Paulo.

*Sobre o tema, este C. Órgão Especial já teve a oportunidade de se manifestar **em caso análogo**, em voto do Exmo. Des. Ferreira Rodrigues. Confira-se:*

“1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº13.646, de 14 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que "institui o atendimento prioritário das pessoas diagnosticadas com câncer". 2 - SUPOSTA OFENSA AO



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PRINCÍPIO DOPACTO FEDERATIVO. Inocorrência. 2.1 - Em relação aos estabelecimentos públicos, a norma impugnada é orientada (apenas) pelo objetivo de suplementar a Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, nos termos do art. 30, II, da Constituição da República. Porque simplesmente adota medidas de aprimoramento para assegurar aos cidadãos de Ribeirão Preto, com base naquelas garantias legais (depois do primeiro tratamento) a continuidade do atendimento prioritário no agendamento de consultas ou realização de exames. 2.2. - Já em relação aos estabelecimentos da rede particular, a lei impugnada se enquadra na cláusula geral do interesse local (CF, art. 30, I) porque existindo agora disciplina dessa questão para os hospitais da rede pública a inclusão dos estabelecimentos privados (na mesma regra) decorre do legítimo interesse da comunidade local em padronizar a forma de atendimento dentro do município (na medida do possível).

3 - ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição parcial. Norma que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos nessa parte referente à mera instituição de prioridade (art. 1º) - não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de garantia já assegurada (em termos gerais) por meio da Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que dispõe sobre o "primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada" (no Sistema Único de Saúde). Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).

4 - ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. Despesas (extraordinárias) que, se existentes, não implicariam em valores (extremos) suficientes para invalidar norma. Interpretação que decorre





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

tanto do princípio da razoabilidade, como também da ponderação contida na regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014) e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. Não só por esse fundamento, mas também porque a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (STF, ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

5 - FIXAÇÃO DE PRAZO (72 HORAS) PARA O ATENDIMENTO PRIORITÁRIO (art. 1º, parágrafo único, parte final). Afronta ao art. 5º da Constituição Estadual. Reconhecimento, ao menos no que diz respeito à atribuição dessa obrigação aos estabelecimentos da rede pública, pois, diferentemente da situação anterior (mera instituição de prioridade) essa determinação e especificação de prazo (para que o serviço público seja prestado) envolve ato de gestão administrativa, conforme já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes (ADIN nº 2107708-56.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 03/02/2016; ADIN nº 2209442-84.2014.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 11/03/2015). Matéria que, nessa parte, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe regulamentar, por decreto, a forma como se dará o mencionado atendimento prioritário.

5.1.- POSSIBILIDADE DE PRESERVAÇÃO DA NORMA. Reconhecimento. Uma vez que a inconstitucionalidade, nesse caso, paira somente sobre a atribuição de obrigação específica ao Poder Executivo (em situação normativa que abrange também os estabelecimentos da rede privada), a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

a fim de excluir os estabelecimentos públicos da abrangência do parágrafo único do art. 1º da norma impugnada, na parte referente ao prazo de 72 horas para agendamentos de exames e consultas. 6 - Ação julgada parcialmente procedente, nos termos desse item 5.1 (acima).”(grifo nosso).

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 114/2025 disciplina, em termos gerais, a promoção de ações voltadas à saúde, sem impor restrições ou contrariedades às normas de caráter nacional. Assim, não há que se falar em violação ao pacto federativo, nem em afronta ao princípio da separação dos poderes.

Todavia, esta Procuradoria manifesta-se pela supressão do parágrafo único do art. 1º, bem como a supressão da expressão “fornecido por instituição reconhecida pela Administração”, constante no inciso I, do art. 2º. Superada tal providência, não se verifica vício de constitucionalidade, seja material ou formal, na proposição ora em comento.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, e desde que observada a recomendação supramencionada (supressão do parágrafo único do art. 1º, bem como a supressão da expressão “fornecido por instituição reconhecida pela Administração”, constante no inciso I, do art. 2º), entende-se que o Projeto de Lei nº 114/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 22 de setembro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

