



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0125/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Amanda Paschoal, que altera a Lei nº 17.585, de 26 de julho de 2021, para inclusão do exame de ultrassonografia transvaginal com preparo intestinal para o diagnóstico e mapeamento da endometriose, como parte da campanha "Check-up Geral das Mulheres".

De acordo com a Justificativa, a endometriose, doença inflamatória crônica que afeta uma em cada dez mulheres em idade reprodutiva, conforme dados do Movimento Brasileiro de Conscientização da Endometriose (MovEndo), causa dores pélvicas severas, fadiga e limitação funcional significativa, comprometendo a mobilidade e a qualidade de vida. A pessoa que possui a doença costuma sentir fortes dores durante a menstruação, que podem ser progressivas com o passar do tempo. Segundo a Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia (FEBRASGO), 5% a 20% das mulheres podem desenvolver este distúrbio. Essa doença é historicamente invisibilizada, frequentemente subdiagnosticada e associada à naturalização da dor feminina.

Assim, a alteração da Lei nº 17.585/2021 representa uma medida de promoção de saúde, transformando a campanha "Check-up Geral das Mulheres" em um instrumento ainda mais efetivo ao promover o diagnóstico precoce de endometriose e, consequentemente, a melhoria da qualidade de vida das mulheres.

A propositura reúne condições para seguir em tramitação.

Inicialmente, insta registrar que o Programa Municipal "Check-up Geral das Mulheres", instituído pela Lei nº 17.585/2021, tem por objetivo alertar e orientar as mulheres sobre o diagnóstico precoce e prevenção de doenças. Em sua redação original, o art. 3º dispunha que: "Os médicos das unidades básicas de saúde, hospitais e demais equipamentos públicos, ao atenderem a paciente, poderão solicitar os seguintes exames: I - exames de análises clínicas, desde que justificados nas diretrizes e protocolos de prevenção à saúde estabelecidos pela Secretaria Municipal da Saúde; II - exames de imagem; e III - exame de colpocitologia oncótica (Papanicolau)." Em 2022, a Lei nº 17.828/2022 acrescentou o inciso IV a referido dispositivo, com o intuito de aperfeiçoar o programa, dispondo, *in verbis*: "IV - exame PCR para pesquisa de DNA do colo do útero para HPV."

Seguindo a mesma linha da Lei nº 17.828/2022, a atual propositura pretende aprimorar a prestação do serviço médico de saúde já existente, e não instituir um novo programa municipal que demande a estruturação de um aparato próprio por parte do Poder Executivo para a sua implementação.



Sob o ponto de vista formal a propositura encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, segundo Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

Nesse aspecto, o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou, ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabelecer disciplina sobre determinada matéria já inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Esse entendimento foi adotado pelo STF ao julgar, em sede de Repercussão Geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em que se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo-se firmado a seguinte tese:



“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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado, sob o aspecto formal, pela ausência de vícios de iniciativa ou pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Em seu aspecto de fundo a propositura visa aperfeiçoar a prestação do serviço público de saúde, matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, estes para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XII, e 30, II, Constituição Federal).

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 215, ratifica a competência municipal para regulamentar ações e serviços de saúde.

No que concerne à iniciativa do projeto, cumpre registrar que a Lei Orgânica do Município não mais prevê iniciativa privativa do Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos, uma vez que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Há que se observar ainda que o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3394-8, firmou o seguinte entendimento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO



2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “E”, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

(...)

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão “no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação”, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

(ADI 3394-8, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Eros Grau, Acórdão, DJ 24.08.2007) (grifamos)

Destaque-se ainda que, ao analisar lei de iniciativa parlamentar que estabelecia a obrigatoriedade de realização de exames, o Egrégio Tribunal de Justiça Paulista assim se pronunciou:

“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). (grifamos)

Sendo a finalidade da proposta o aperfeiçoamento de programa já existente para incluir exame diagnóstico de endometriose, sem alterar a estrutura dos órgãos administrativos, a iniciativa merece prosperar. Em reforço desse posicionamento, o Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim decidiu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Itapeva – Lei nº 5.211/2025, que "Dispõe ao Executivo instituir o projeto 'além da visão' no Município de Itapeva, sobre a realização de exames oftalmológicos e doação de óculos, para alunos das escolas da rede pública, idosos e dá outras providências" – Alegação de violação aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea a, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal – Pedido de declaração de inconstitucionalidade da referida lei municipal – Parcial procedência do pedido – Ausência de vício de iniciativa na proposição da lei pelo Poder Legislativo Municipal – Hipótese em que este C. Órgão Especial tem admitido a imposição, pelo Poder Legislativo, de obrigação genérica ao Poder Executivo, visando ao atendimento de mandamentos constitucionais relacionados aos princípios da Administração Pública e à concretização de direitos



fundamentais – Ademais, 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 (Tema nº 917 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal) – Parte das disposições da lei impugnada, contudo, avança sobre atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo – Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração – Hipótese em que os artigos 1º, §§ 1º e 2º, e 4º da lei impugnada disciplinam o modo de execução do mandamento legal, por meio da atribuição de funções e delimitação da atuação de órgãos subordinados ao Poder Executivo – Ausência de inconstitucionalidade por falta de indicação da fonte de custeio ou apresentação de impacto orçamentário – a ausência de indicação de dotação orçamentária ou a sua previsão de modo genérico não eiva de inconstitucionalidade a lei, mas apenas causa sua ineficácia no exercício financeiro relativo à sua vigência – Desnecessidade de prévio estudo de impacto orçamentário, uma vez que a norma impugnada não prevê renúncia de receita tampouco cria despesa obrigatória – **AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.**”

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20606630720258260000 São Paulo, Relator: Renato Rangel Desinano, Data de Julgamento: 22/10/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/10/2025) (grifamos)

Destarte, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo a análise do mérito e dos aspectos orçamentários e financeiros às Comissões competentes.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE.**

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em