



Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI Nº 16/2026 - Professor Galdino da Unimar - Institui o Programa Municipal de Micropigmentação Reparadora da Aréola Mamária para mulheres mastectomizadas, e dá outras providências.

TRAMITAÇÃO

Data da Ação: 06/02/2026
Unidade de Origem: Procuradoria Jurídica
Unidade de Destino: Diretoria Geral
Usuário de Destino: Carla Fernanda Vasques Farinazzi
Status: Parecer Favorável com Ressalvas

Marília, 06 de fevereiro de 2026.

Renata Prado de Souza Santos
Procurador Jurídico





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº. 16/2026

Propositura de iniciativa parlamentar – Institui o Programa Municipal de Micropigmentação Reparadora da Aréola Mamária – Possibilidade – Art. 5º, caput, 6º, caput, 23, II, 24, XII, 30, I e II, 61, §1º, 198, da CF/88; art. 47, 144, 219 e ss., da Constituição Estadual – Inteligência da jurisprudência e do Tema de Repercussão Geral n.º 917, do STF – Restrição do público alvo às mulheres residentes no Município – Inconstitucionalidade – Art. 196, da CF/88 – Parecer favorável com ressalvas.

I – RELATÓRIO

Trata-se consulta jurídica sobre a constitucionalidade/legalidade de Projeto de Lei que institui o Programa Municipal de Micropigmentação Reparadora da Aréola Mamária, objetivando “*oferecer atendimento gratuito às mulheres residentes no Município de Marília que tenham sido submetidas à mastectomia total ou parcial, decorrente de tratamento oncológico ou de outro motivo clínico devidamente justificado*” (art. 1º).

O processo se encontra instruído com os seguintes documentos: Projeto de Lei nº 16/2026 (fls. 2) e Justificativa do projeto de lei (fls. 3).





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

Esclarece-se que, a presente análise é referente à versão inicial do projeto de lei, sem emendas, substitutivos, rasuras ou quaisquer outras alterações.

É a síntese da iniciativa.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana, instituiu como direito fundamental a proteção à vida (art. 5º, *caput*, da CF) e como direito social a saúde (art. 6º, *caput*, da CF).

Outrossim, o art. 23, II, da CF/88 outorga a todos os entes competência administrativa para cuidar da saúde e o art. 24, XII, da mesma Carta definiu como competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção e defesa da saúde. Ainda, o art. 30, incisos I e II, da Carta Magna (art. 7º, I e II, da LOMM) atribui competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual.

Nesse sentido, a Suprema Corte tem adotado um posicionamento segundo o qual, em virtude da finalidade comum dos entes federativos em tratar sobre a saúde, a solução de conflitos de competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde (ADI 6.341/DF¹). De modo que, estando a matéria inserida no âmbito da competência concorrente e visando a atender interesse local, não se constata violação do pacto federativo.

Quanto à legitimidade da iniciativa parlamentar, é cediço que o Legislativo Municipal pode instituir políticas públicas de saúde, respeitados os

¹ STF - ADI: 6341 DF, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 15/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/11/2020.





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

limites constitucionais da separação de poderes, consoante se depreende do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 917, no qual foi fixada a seguinte tese:

“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).” (ARE-RG 878.911-RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, Tema 917) [grifos nossos]

Desse modo, o projeto de lei ora analisado não viola a separação dos poderes (art. 2º, da CF/88; art. 5º, da Constituição Estadual), nem representa matéria abarcada pelo princípio da reserva específica de administração (art. 61, da Constituição Federal; art. 47, 166 e 174, da Constituição Estadual).

Materialmente, a propositura encontra respaldo no direito fundamental à saúde, consagrado no art. 196, da Constituição Federal e no art. 219 da Constituição Estadual, que disciplina a saúde no título destinado à ordem social, constituindo direito de todos e dever do Estado. Vejamos:

Artigo 219 - A saúde é direito de todos e dever do Estado.

Parágrafo único - **Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante:**

1 - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;

2 - acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis;

3 - direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema;

4 - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu saúde como *“um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas como a ausência de doença ou enfermidade”*. Considerando esse conceito ampliado, a





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

micropigmentação reconstrutiva de aréola mamária constitui procedimento de relevante interesse para a saúde integral das pacientes oncológicas, pois contribui para a recuperação da autoestima e a reintegração psicossocial.

De se notar, ainda, que o projeto em epígrafe apenas complementa ações já previstas pelo Sistema Único de Saúde – SUS, como o atendimento oncológico, acolhimento psicológico de pacientes com câncer de mama e a realização de cirurgias ou procedimentos reparadores. Nesse último caso, a Lei nº 9.797/1999 estabelece a obrigatoriedade da rede de unidades integrantes do SUS ofertar cirurgia plástica reconstrutiva da mama:

Art. 1º As mulheres que sofrerem mutilação total ou parcial da mama, independentemente da causa, têm direito a cirurgia plástica reconstrutiva, respeitada a autonomia da mulher para, plenamente esclarecida, decidir livremente pela execução do procedimento. (Redação dada pela Lei nº 15.171, de 2025)

Art. 2º **Cabe ao Sistema Único de Saúde - SUS, por meio de sua rede de unidades públicas ou conveniadas, prestar serviço de cirurgia plástica reconstrutiva de mama prevista no art. 1º, utilizando-se de todos os meios e técnicas necessárias.** (Vide Lei nº 13.770, de 2018)

§ 1º Quando existirem condições técnicas, a reconstrução será efetuada no mesmo tempo cirúrgico. (Incluído pela Lei nº 12.802, de 2013)

§ 2º No caso de impossibilidade de reconstrução imediata, a paciente será encaminhada para acompanhamento e terá garantida a realização da cirurgia imediatamente após alcançar as condições clínicas requeridas. (Incluído pela Lei nº 12.802, de 2013)

§ 3º **Os procedimentos de simetrização da mama contralateral e de reconstrução do complexo aréolo-mamilar integram a cirurgia plástica reconstrutiva prevista no art. 1º desta Lei e no § 1º deste artigo.** (Incluído pela Lei nº 13.770, de 2018)

§ 4º Quando a reconstrução mamária ou a simetrização da mama contralateral for realizada com a utilização de implante mamário, é assegurada a substituição do dispositivo sempre que ocorrerem complicações ou efeitos adversos a ele relacionados. (Incluído pela Lei nº 14.538, de 2023)

§ 5º O procedimento cirúrgico previsto no § 4º deste artigo dar-se-á no prazo de 30 (trinta) dias após a indicação do médico assistente. (Incluído pela Lei nº 14.538, de 2023)

§ 6º É assegurado, desde o diagnóstico, o acompanhamento psicológico e multidisciplinar especializado das mulheres que sofrerem mutilação total ou parcial de mama decorrente de utilização de técnica





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

cirúrgica para o tratamento de qualquer doença. (Redação dada pela Lei nº 15.171, de 2025) [grifo nosso]

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestou pela possibilidade de lei municipal de iniciativa parlamentar ampliar serviço já ofertado pelo Sistema Único de Saúde, conforme trecho do voto proferido pelo Des. Rel. Jacob Valente, na ADI 21491961520208260000², abaixo colacionado:

*“A Lei Federal nº 11.347/2006 dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários a sua aplicação e ao monitoramento da glicemia capilar aos portadores de diabetes inscritos em programas reconhecidos pelo Sistema Único de Saúde. **Nesse aspecto, foi editada a Portaria 2.583/2007 do Ministério da Saúde elenca os insumos que as unidades de saúde devem ter para disponibilização dos portadores de diabetes. Assim, se já há essa obrigatoriedade, a simples aplicação do teste capilar (normalmente pela extração de uma gota de sangue de um dos dedos da mão) não é procedimento que irá onerar a Administração, eis que o corpo de enfermagem não precisa de treinamento especial e aquele não dura mais que alguns segundos mediante um aparelho de aferição específico.***

*Nesse aspecto, como a indigitada lei federal suplanta a exigência do artigo 24, inciso XIV, da CF/88, e a prestação de serviços de saúde compete, também, aos Municípios, **há, em princípio, espaço para o ente municipal legislar sobre o assunto considerando a população diabética no seu território, ou seja, de interesse local (artigo 30, incisos I e VII). E, neste caso, a iniciativa para projetos de lei é de***

² 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. (TJ-SP - ADI: 21491961520208260000 SP 2149196-15.2020 .8.26.0000, Relator.: Jacob Valente, Data de Julgamento: 31/03/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/04/2021)





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

iniciativa, em princípio, comum para os Poderes Executivo e Legislativo. [grifos nossos]

Outros precedentes da Corte Estadual também refletem o entendimento atual pela possibilidade de leis municipais de iniciativa legislativa normatizarem políticas públicas voltadas à saúde da população local:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.367, DE 27 de agosto de 2018, do Município de Mauá, que Institui o Programa Municipal de Equoterapia, voltada para crianças e adultos portadores de deficiência física e/ou mental ou de distúrbio comportamental e a vítimas de acidentes, e dá outras providências - Matéria tratada na lei, que não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração Preceitos estabelecidos nos artigos 3º, 4º e 5º, no entanto, que violam a Constituição Estadual em seus artigos 5º, 24, § 2º, 47, inciso II e XIV e XIX e 144 Ação Procedente, em parte." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2111741-50.2019.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/09/2019; Data de Registro: 20/09/2019)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação e implantação do Programa Novo Olhar` com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências". Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297483-17.2020.8.26.0000 ; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 12/08/2021)





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

Para corroborar, junta-se trecho de voto do Ministro Dias Toffoli, relator, no julgamento do RE 1.243.354 AgR/RJ³, ao reconhecer a constitucionalidade de norma municipal decorrente de iniciativa parlamentar que assegura direitos à saúde:

"[...]

Na temática, releva ressaltar que o direito à saúde é uma prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, e que impõe ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem a efetiva concretização desse direito. Nessa esteira, inclusive, convém destacar que é possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolva o poder discricionário do Poder Executivo (AI nº 734.487-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 20/8/10).

Reitero, ainda, que a opção constitucional pela descentralização das ações e serviços de saúde (art. 198, inciso I) constitui a base do Sistema Único de Saúde, o qual, por seu turno, forma uma rede regionalizada e hierarquizada (art. 198, caput). No ensejo, a Constituição Federal, ao estabelecer a competência comum de 'cuidar da saúde' (art. 23, inciso II), definiu uma responsabilidade estruturada em níveis de atuação consentâneos com as atribuições próprias da repartição federativa, elemento essencial à construção do modelo de atenção à saúde nela propugnado, cabendo aos municípios, predominantemente, a execução das respectivas políticas públicas."

Por outro lado, a restrição ao oferecimento do programa apenas às mulheres residentes no Município de Marília, nos termos do art. 1º, *caput* e §1º, do projeto de lei, viola a natureza universal e igualitária do acesso aos serviços públicos de saúde preconizada pelo art. 196, da Constituição Federal, conforme já decidido pela Suprema Corte:

Recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de

³ STF - RE 1.243.354 AgR. 1ª Turma. Rel: Min. Dias Toffoli. Julgado: 30/05/2022. Publicação: DJe de 28/06/2022.





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

Guararema, os quais instituíram e regulamentaram o "Cartão Cidadão" como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Preliminar. Intempestividade. Aplicabilidade do art. 188 do CPC. Mérito. Programa instituído com intuito excludente e discriminatório. Inconstitucionalidade.

1. Aplica-se o prazo em dobro previsto no art. 188 do CPC aos recursos extraordinários interpostos em ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça.

2. A Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e o Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, instituíram e regulamentaram o "Cartão Cidadão" como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. **O programa foi instituído com intuito excludente e discriminatório, visando somente aos habitantes do município, impondo, ainda, obstáculos aos próprios munícipes, caso não obtivessem o cartão ou não o detivessem quando do comparecimento perante os órgãos públicos.** A política pública em questão trata de maneira uniforme serviços públicos de naturezas distintas, os quais, por isso, deveriam receber tratamento de acordo com as suas especificidades. **Ao condicionar o acesso aos serviços públicos de saúde ao porte de um cartão, excluindo do gozo de tais serviços as pessoas que não residiam na localidade ou que, residindo, não detinham o cartão, o Município violou a natureza universal e igualitária que a Constituição conferiu a esses serviços (art. 196, CF/88).** O "cartão cidadão" também viola o art. 205, que fixa a educação como direito de todos e dever do Estado, e o art. 206, ambos da Constituição Federal, o qual estabelece, dentre os princípios norteadores do ensino no Brasil, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.

3. A Turma não conheceu do agravo interposto pela Câmara Municipal de Guararema e conheceu do agravo do Município de Guararema para admitir o recurso extraordinário, ao qual negou provimento. (STF - ARE: 661288 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/05/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 23-09-2014 PUBLIC 24-09-2014) [grifo nosso]

No mesmo sentido, é o entendimento adotado pelo TJSP:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE ITU. CARTÃO CIDADÃO. Recurso tirado contra sentença que julgou procedente ação civil pública em ordem a afastar a compulsoriedade de porte de cartão municipal instituído quando do acesso dos cidadãos aos serviços públicos essenciais, dentre os quais a assistência à saúde. Insurgência da Municipalidade. Direito à saúde. A Carta Federal estatui como dever do Estado a prestação da assistência à saúde, garantindo o acesso universal e igualitário dos cidadãos. Em razão da competência comum atribuída aos entes federados, estes são solidariamente responsáveis pelas demandas prestacionais da saúde,





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

observados os critérios constitucionais de descentralização e hierarquização. Inteligência da Lei Federal nº 8.080/1990. Legislação que impõe ser analisada e compreendida de forma sistêmica, visando sua máxima abrangência a assegurar o amplo acesso à direito social fundamental. Sem embargo da jurisprudência assente no tocante à responsabilidade solidária entre os entes políticos, reconhece-se a limitação de tal encargo, a qual adstrita aos residentes nos limites territoriais do ente, assegurada a disponibilização de tratamento fora do domicílio (TFD) do paciente nas hipóteses de insuficiência dos serviços assistenciais de saúde locais, nos termos da Portaria/SAS/nº 55/1999, bem como os atendimentos de urgência e emergência. Comando judicial que acertadamente ressalvou a observância das normas a reger o Sistema Único de Saúde – SUS, quando do atendimento de cidadãos não-residentes no município, além de afastar a compulsoriedade do versado cartão quando suprido por documentos oficiais, a impedir o embaraço da oferta dos serviços públicos. Arguição de incidente de inconstitucionalidade pelo Ministério Público. Desacolhimento. Ausência de indicação específica e individualizada de legislação e dispositivos da indigitada norma a afrontar a Constituição Estadual. RECURSO VOLUNTÁRIO DESPROVIDO. (TJ-SP - AC: 10060991820228260286 Itu, Relator.: Márcio Kammer de Lima, Data de Julgamento: 07/11/2023, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/11/2023)

Diante disso, com exceção da limitação do seu âmbito subjetivo de aplicação/alcance, que se mostra inconstitucional, entende-se que o projeto de lei nada mais disciplina que o cumprimento de ditames constitucionais – o direito à saúde (arts. 6º, *caput*, e 196, da CF/88) e a diretriz do atendimento integral (art. 198, II, da CF/88).

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, respeitados os princípios do pacto federativo, da separação dos poderes, da reserva específica da administração e estando em consonância com o ordenamento jurídico, opina-se pela constitucionalidade e legalidade da propositura, desde que suprimidos: i) a expressão “*residentes no Município de Marília*”, constante no *caput* do art. 1º da propositura; ii) o §1º daquele mesmo artigo, assim transcrito “*A residência no município será comprovada por meio de inscrição ativa no Sistema Único de Saúde (SUS) local*”





Câmara Municipal de Marília

Estado de São Paulo

Procuradoria Jurídica

ou outro documento oficial", por limitarem o direito de acesso universal à saúde, mostrando-se, portanto, inconstitucionais.

É o parecer.

Marília, 06 de fevereiro de 2026.

RENATA PRADO DE SOUZA SANTOS
Procuradora Jurídica

