

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 111/2026

Autor(a): Ver. Ana Fidélis

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de visitas periódicas de fiscalização às Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais municipais, pelo período de 6 (seis) meses, e dá outras providências. ”.

Relator (a): Ver. Venâncio Cardoso

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

A insigne Vereadora apresentou Projeto de Lei que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de visitas periódicas de fiscalização às Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais municipais, pelo período de 6 (seis) meses, e dá outras providências. ”.

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo(a) autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em referência objetiva instituir, no âmbito do Município de Teresina, a obrigatoriedade de realização de visitas periódicas de fiscalização às Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais municipais e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) pelos gestores e responsáveis da Fundação Municipal de Saúde - FMS, pelo período de 06 (seis) meses.

Encerrado o período supracitado, a proposição legislativa, em seu art. 6º, dispõe que a Secretaria Municipal de Saúde deverá apresentar relatório consolidado das visitas realizadas, bem como das medidas adotadas para correção das irregularidades identificadas.

Desse modo, depreende-se que o projeto de lei em comento terminou interferindo no funcionamento da administração municipal, conferindo novas atribuições a órgão vinculado ao Poder Executivo, além de representar ingerência indevida nas atribuições dos servidores do ente, matérias que são da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Quanto ao tema, destaque-se o disposto no art. 75, §2º, inciso III, alínea “b”, e art. 102, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

***Art. 75.** A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.*

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

[...]

III - estabeleçam:

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo. (grifo nosso)

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

V – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (grifo nosso)



VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre: (grifo nosso)

[...]

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)

In casu, a proposição em testilha, ao impor atribuições a cargo de órgãos públicos, acaba versando sobre atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, não podendo o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra “A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353”, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Logo, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência que, ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou



seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF no sentido de que os Poderes Legislativos e Executivos devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, motivo pelo qual a elaboração de norma que, de alguma forma, determina a reorganização e as atribuições de órgãos públicos pertencentes à estrutura administrativa do Município e do Estado, está reservada ao Chefe do Poder Executivo local (ADI n. 3.564/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe: 13/08/2014 e RE n. 505.476 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 06.09.2012). Nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados. - A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo. - O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder). - Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a



determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF. ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (grifo nosso)

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate). (grifo nosso)

Destaque-se também os seguintes julgados proferidos pelos tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ubatuba - Lei Municipal nº 3.480, de 14 de fevereiro de 2012 (que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do Teste do Reflexo Vermelho (teste do olhinho) por maternidades e estabelecimentos hospitalares no Município de Ubatuba") -Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade - Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigos 5a e 144, da CE) - Violação ao artigo 25 da CE - Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0063123-55.2012.8.26.0000; Relator (a): De Santi Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/09/2012; Data de Registro: 28/09/2012) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO. LEI No 3.320/2013. REALIZAÇÃO DE EXAMES MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS NOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ATRIBUIÇÕES E NA ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 66, INCISO III, ALÍNEAS "C" E "F" E ART. 90, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A iniciativa de leis que tratam de questões atinentes à organização administrativa, notadamente acerca das atribuições e estruturação da Secretaria Municipal de Saúde, é privativa do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 66, inciso III, alíneas "c" e "f" c/c art. 90, inciso XIV, da Constituição Estadual - normas que se aplicam aos entes municipais em decorrência do princípio da simetria



2. Padece de vício formal de inconstitucionalidade a Lei no 3.320/13, do Município de Pedro Leopoldo, que, ao impor ao Poder Executivo a realização de exames médicos e odontológicos nos alunos da rede pública de ensino, trata de matéria afeta à organização administrativa, usurpando a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.086709-6/000, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, Órgão Especial, julgamento em 26/02/2014, publicação da súmula em 14/03/2014) (grifo nosso)

Ademais, observa-se que o projeto de lei, em seus arts. 3º e 7º, possui natureza autorizativa, violando o princípio da separação dos poderes.

Quanto à inconstitucionalidade de normas de natureza autorizativa, Márcio Silva Fernandes bem explica essa questão, em estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notastecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf):

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso. A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é destinatário final desse tipo de norma jurídica. A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei (...). Tal projeto é, portanto, antijurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição.

Também sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262), *in verbis*:

(...) se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte



pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (g.n.)

Nesse sentido, destaque-se, respectivamente, o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, *in verbis*:

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. Guarujá. Lei Municipal n. 4.443, de 24 de outubro de 2017, por meio da qual "Fica o Poder Executivo autorizado a criar um espaço público denominado 'Praça do Cão' no Município de Guarujá e dá outras providências". Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo de instituição de normas que modificam o ordenamento jurídico local. Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Precedentes desta corte. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2099734-26.2019.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/09/2019; Data de Registro: 06/09/2019) (grifo nosso)

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.



IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 26 de maio de 2026.

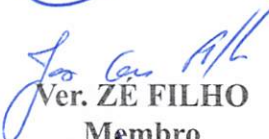


Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



Ver. BRUNO VILARINHO
Vice-Presidente



Ver. ZÉ FILHO
Membro



Ver. EDILBERTO BORGES-DUDU
Membro

