



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº 133/2022**

Teresina (PI), 07 de julho de 2022.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 135/2022

**Autoria:** Ver. Leonardo Eulálio

**Ementa:** “Estabelece prazos para a realização no sistema único de saúde — SUS, para consultas, exames, cirurgias e demais procedimentos médicos, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências”.

**I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Estabelece prazos para a realização no sistema único de saúde — SUS, para consultas, exames, cirurgias e demais procedimentos médicos, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

**II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E DA POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT - estabelece o seguinte:







**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

prazos para a realização de consultas, exames, cirurgias e demais procedimentos médicos no âmbito do sistema único de saúde municipal; o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição Federal – CF, consoante será explanado a seguir.

Na hipótese dos autos, o projeto em tela, ao estabelecer prazos para a realização de consultas, exames, cirurgias e demais procedimentos médicos nas unidades de saúde do município, terminou interferindo no funcionamento da administração municipal.

*In casu*, as obrigações impostas pela proposição implicarão em novas e cumulativas atribuições a servidores públicos, presumidamente da Secretaria de Saúde, vinculada ao Executivo; acarretando encargos e obrigações a órgãos e agentes da Administração, o que configura nítida invasão da competência do Poder Executivo.

Há, portanto, interferência indevida do Poder Legislativo, porquanto a disposição sobre ato de controle, planejamento e organização de serviço prestado pela Municipalidade na área da saúde é atividade cujo exercício é inerente ao Executivo Municipal, portanto, inscre-se no âmbito de seu poder normativo.

Sendo assim, o projeto termina veiculando 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, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

Com efeito, ao versar o projeto sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da Separação das Funções, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode 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.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*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.

Por oportuno, convém colacionar as lições extraídas da obra de HELY LOPES MEIRELLES:

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (grifei "Direito*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Municipal Brasileiro" Ed. JusPodivm e Malheiros Editores 19ª edição 2021 XI 1.2. p. 498).*

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso 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, abracada 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*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

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)

Na mesma linha, vale mencionar os entendimentos esboçados pelos tribunais pátrios na análise de casos semelhantes à situação descrita nos autos, *in verbis* (grifos acrescidos):

***ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 2º da Lei municipal nº 4.610/2019, do Município de Guarujá e de iniciativa parlamentar, que "estabelece o prazo de 72 horas para o agendamento de consultas ou exames de pessoas acometidas por neoplasia, como decorrência da criação do Programa 'Fila Zero', que objetiva dar atendimento prioritário nas unidades de saúde para pessoas acometidas por doença neoplasia". Alegado vício de competência em virtude de a legislação local ter transbordado do disposto pela norma federal correlata. Possibilidade de o Poder Legislativo local suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, desde que não as contrarie (artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República). Configurado vício de iniciativa, porém, no que se refere à observância do prazo de 72 (setenta e duas) horas para atendimento de pessoas diagnosticadas com neoplasia pelos estabelecimentos públicos de saúde. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º, da Carta paulista) e à cláusula de reserva da Administração. Apontado vício material em virtude de a lei hostilizada não prever fonte de custeio do benefício criado. Desnecessário que a norma indique sua respectiva fonte de custeio. Vício material não caracterizado. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, para que se consigne que os estabelecimentos públicos de saúde não estão***







**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**

**Assessoria Jurídica Legislativa**

*mencionado, se trata de ato de gestão, havendo afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante. 10. Observa-se, ainda, que os artigos 2º e 4º, da lei nº 4.113/19, ao preverem penalidades ao funcionário que não priorizar o atendimento mencionado na lei e a pena de responsabilidade àquele que não informar aos usuários da rede municipal de saúde acerca do atendimento prioritário, ingressaram nas regras de regime jurídico dos funcionários, o que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo, sendo patente a violação os princípio da separação dos poderes. 11. Ação parcialmente procedente para reconhecer a inconstitucionalidade apenas dos dispositivos §1º, do artigo 1º, artigo 2º e artigo 4º, todos da lei nº 4.113, de 01 de outubro de 2019, de Santa Bárbara D'Oeste, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, III, XI, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante. (TJSP: Direta de Inconstitucionalidade 2250259-20.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 05/03/2020)*

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE DE LOCALIZAÇÃO, POR MEIO DE GPS, DE MÁQUINAS E OUTROS VEÍCULOS CONTRATADOS PELO MUNICÍPIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, "D", 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA.** Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de controle, por meio de GPS, de máquinas e outros veículos contratados pelo Município para prestação de serviços, uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084352475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 - Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "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)". 5. Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatuais. 6. Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que mera determinação para dar preferência de atendimento médico às pessoas com mais de 60 anos, deficientes e crianças de até 12 anos (art. 1º), estender referida benesse às gestantes (§ 2º), sendo que somente em caso de urgência e emergência constatado por um médico a prioridade não será aplicada (art. 3º), as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias (art. 5º) e, por fim, que a lei combatida entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada dando às crianças, idosos e gestantes o direito de tratamento prioritário no atendimento médico. 7. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento dos artigos 1º, § 2º, 3º, 5º e 6º, da lei nº 4.113/2019, do município de Santa Bárbara D'Oeste que são tidos como constitucionais. 8. Por outro lado, no tocante aos artigos 1º, § 1º, 2º e 4º, da norma combatida, imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade dos mesmos. Note-se que o artigo 1º, § 1º, da lei nº 4.113/2019 determina que "As consultas médicas citadas no 'caput' deverão ser obrigatoriamente marcadas no prazo de até 15 (dias) corridos." demandando, assim, uma tarefa específica aos responsáveis de cada unidade de saúde da rede municipal que deverão autorizar que outros funcionários criem uma agenda de atendimento às pessoas que a norma dispõe como prioritárias (crianças, gestantes e idosos) para que as consultas médicas ocorram no prazo máximo de 15 dias além de ter, em tese, que mexer na escala de atendimento dos médicos, sendo que nesse ponto o Legislativo acaba por intervir em atos de Gestão do Executivo. 9. Note-se que criar tarefas específicas a servidores consiste em matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, pois como já*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 16-10-2020)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE FIXA PRAZO PARA A REALIZAÇÃO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E INTERVENÇÕES CIRÚRGICAS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE.** *Evidencia-se inconstitucionalidade na Lei Municipal nº 1.304, de 22 de Setembro de 2009, que fixa prazo para a realização de consultas médicas, exames e intervenções cirúrgicas no sistema único de saúde municipal, por vício formal ligado à iniciativa. É que configura ingerência indevida do Legislativo na competência exclusiva do Executivo Municipal, quando se cria para este obrigação que importa em evidente impacto financeiro e na estrutura administrativa de pessoal. (TJMG - Ação Direta Inconsti 1.0000.09.508126-1/000, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, CORTE SUPERIOR, julgamento em 13/10/2010, publicação da súmula em 25/02/2011)*

A propósito, confira a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, consoante o art. 51, inciso IV, bem como art. 71, inciso V, *in verbis*:

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifei)*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

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

Necessário reiterar, portanto, que a proposta em tela afronta o princípio da separação das funções, insculpido no art. 2º, da Constituição Federal de 1988 - CRFB/88, por representar nítida ingerência nos processos de trabalho do Poder Executivo, cuja avaliação gerencial compete unicamente a seu chefe, na medida em que a ele cabe privativamente o exercício da direção superior da administração pública.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

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.

Em arremate, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

**IV- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina pela rejeição** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Flavielle e Coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**  
*Flavielle Carvalho*  
*Assessora Jurídica Legislativa*  
*Mat.: 07883-2*

**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**