

PARECER AJL/CMT Nº. 170/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 205/2025

Autoria: Ver. Ismael Silva

Ementa: “Institui o Programa de Transação Tributaria para Saúde Teresinense, permitindo a celebração de contratos com instituições privadas para atendimento complementar de pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município de Teresina, mediante compensação parcial de débitos inscritos em dívida ativa municipal, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Institui o Programa de Transação Tributaria para Saúde Teresinense, permitindo a celebração de contratos com instituições privadas para atendimento complementar de pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município de Teresina, mediante compensação parcial de débitos inscritos em dívida ativa municipal, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre parlamentar aduziu as razões para a apresentação da proposta.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

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

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

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto



constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, 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 autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme art. 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a



revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em comento pretende instituir, no âmbito do Município de Teresina, o Programa de Transação Tributária para Saúde Teresinense, objetivando ampliar e agilizar o acesso da população a consultas, exames e cirurgias por meio de atendimento complementar prestado por instituições privadas, mediante prestação de serviços de saúde que possibilitem a compensação parcial de débitos inscritos em dívida ativa municipal, nos termos da regulamentação específica (art. 1º).

Embora louvável a iniciativa do insigne Vereador, a proposição legislativa não apresenta compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, conforme os fundamentos ora aduzidos.

Quanto à competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, a CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (grifo nosso)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do



art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, e art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

Desse modo, para que seja atribuída a competência suplementar ao Município é necessária a observância de dois requisitos, quais sejam: a) assunto de interesse local e; b) existência prévia de lei federal ou estadual, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

No que toca à participação das instituições privadas de maneira complementar no sistema único de saúde, a CRFB/88 prevê tal possibilidade mediante contrato ou convênio com o Poder Público (art. 199, §1º). Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a qual “*Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*”, prevê como se dará a mencionada participação complementar. Observe-se:

Art. 1º Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado.

(...)

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

(...)

Art. 16. À direção nacional do SUS compete: (Redação dada pela Lei nº 14.572, de 2023)

(..)

XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde;

(...)

§ 4º Em situações de urgência em saúde pública, caracterizadas por grande tempo de espera, alta demanda e necessidade de atenção especializada, reconhecidas pelo Ministério da Saúde, a União, por intermédio do Ministério da Saúde e das entidades da administração pública indireta, poderá, por tempo determinado, executar ações, contratar e prestar serviços de atenção especializada nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios,



conforme regulamento do gestor federal do SUS. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.301, de 2025)

(...)

Art. 18. À direção municipal do SUS compete: (Redação dada pela Lei nº 14.572, de 2023)

(...)

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

(...)

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

(...)

§ 5º Os valores a que se refere o caput deste artigo, para o conjunto das remunerações dos serviços de saúde, serão definidos no mês de dezembro de cada ano, por meio de ato do Ministério da Saúde, devendo-se buscar a garantia da qualidade do atendimento, o equilíbrio econômico-financeiro na prestação dos serviços e a preservação do valor real destinado à remuneração de serviços, observada a disponibilidade orçamentária e financeira. (Incluído pela Lei nº 14.820, de 2024)

Desses dispositivos, de caráter nacional, extrai-se que a contratação de instituições privadas para atuarem de maneira complementar no SUS deve seguir regramentos bem definidos pela direção nacional. Ainda nessa ambiência, cita-se a Portaria do Ministério da Saúde nº 2.567, de 25 de novembro de 2016, que “Dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS)” e prevê ser competência do gestor recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada, sendo seara própria de administração. Observe-se:



Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS).

(...)

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

§ 1º Na complementação dos serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS e as normas técnicas e administrativas aplicáveis.

(...)

Art. 5º A contratação complementar dos prestadores de serviços de saúde se dará nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

Vê-se, portanto, que pela Portaria mencionada, compete ao gestor competente a verificação quanto a insuficiência dos serviços de saúde e sua comprovada impossibilidade de ampliação para garantia da cobertura assistencial, campo eminentemente administrativo. Nesse sentido:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23). (grifo nosso)

Destarte, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito



concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

Nesse contexto, 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.

Desse modo, no presente caso, há vício de inconstitucionalidade a macular a proposição legislativa em apreço, tendo em vista que o projeto de lei interfere diretamente em seara que é própria da Administração, versando sobre a celebração de contratos com instituições privadas, o que é ato concreto de gestão, tal qual o asfaltamento de ruas e limpeza de praças, por exemplo, submetido ao critério de conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo. Ademais, estabelece obrigações à entidade e órgão vinculado ao Poder Executivo (art. 2º, 3º e 7º do PL), Ou seja, não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre o tema, sob pena de violação direta à separação de Poderes, cláusula pétrea constitucional (art. 60, §4º, III, CF).

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso 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. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

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:

(...)

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)



Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, colacionam-se os julgados seguintes:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.211, DE 2020, DE CARANGOLA. NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE OBRIGA O PODER EXECUTIVO A REPASSAR RECURSOS FINANCEIROS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E ENTIDADES BENEFICENTES E FILANTRÓPICAS ATÉ O DIA 20 DE CADA MÊS PARA O EFETIVO CUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS PARCERIAS (CONVÊNIOS/TERMO DE COLABORAÇÃO/TERMO DE FOMENTO E OUTROS) E AUTORIZA O BLOQUEIO DE VALORES NO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO EM CASO DE AUSÊNCIA DE REPASSE. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL DE GERIR CONTRATOS, CONVÊNIOS E OUTRAS PARCERIAS FIRMADAS PELO MUNICÍPIO. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES CARACTERIZADA. INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE. PRETENSÃO ACOLHIDA. 1. A Lei municipal nº 5.211, de 12.08.2020, de Carangola, ao impor ao Poder Executivo local a obrigação de repassar valores a organizações sociais, organizações da sociedade civil e entidades beneficentes e filantrópicas, inclusive com fixação de prazo, invade a competência do chefe do Poder Executivo local de dispor sobre o orçamento, a organização e a atividade deste Poder, ou seja, de exercer sua prerrogativa constitucional de administrar a máquina pública gerindo contratos, convênios e outras parcerias firmadas pelo Município. 2. Portanto, trata-se de norma inconstitucional, eis que notoriamente inconciliável com o princípio da separação dos Poderes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJMG – Ação Direta Inconst 1.0000.20.554190-7/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 01/02/2023, publicação da súmula em 01/02/2023)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 221, § 2º, da Constituição do Estado de Mato Grosso. Art. 17, IV, da Lei Complementar estadual 22/1992. 3. Outorga de competência aos Conselhos Municipais de Saúde e ao Conselho Estadual de Saúde para decidir e deliberar sobre a contratação ou convênio de serviços privados. 4. Inconstitucionalidade material. Indevida restrição às competências do Chefe do Poder Executivo. Impedimento de exercício em toda sua extensão, em relação à saúde, da direção superior da Administração



Pública. Embaraçamento na concretização das políticas públicas de saúde em conformidade com o programa de governo eleito. Frustração de prerrogativas próprias do Governador. 5. Pedido julgado procedente. (ADI 7497, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-07- 2024 PUBLIC 05-07-2024). (grifamos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente. (ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

AÇÃO DIRETA ESTADUAL - LEI MUNICIPAL -INICIATIVA PARLAMENTAR -SEPARAÇÃO DE PODERES -INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.296/2009 do Município de Rio Pomba, ante fundamentos assim resumidos (folha 121): **Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa do Poder Legislativo. Interferência na organização administrativa e criação de despesas. Município. Impossibilidade. Vício. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos da Administração Pública.** Representação julgada procedente. 2. Na interposição deste agravo foram observados os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por procuradora de justiça, foi protocolada no prazo assinado em lei. **O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo.** Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator Ministro Ilmar Galvão. **O acórdão impugnado na origem está em harmonia com esse entendimento, no que restringe a iniciativa de**



projetos de lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração direta e autárquica ao Chefe do Poder Executivo. A finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar. 3. Ante o quadro, conheço do agravo e o desprovejo. 4. Publiquem. Brasília, 25 de junho de 2012. (Supremo Tribunal Federal; Processo: are 683581 MG; Relator(a): Min. Marco Aurélio; julgamento: 25/06/2012; publicação: dje-156 divulg 08/08/2012 public 09/08/2012)

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Depreende-se, portanto, que o projeto em análise, ao discorrer sobre matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, também incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, bem como em violação ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito, e não do Vereador, as leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

Reitera-se que a violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88) representa uma indevida interferência do Poder Legislativo no juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo Chefe do Poder Executivo.

Além do mais, no que toca ao instituto da transação tributária para fazer face às contratações com as instituições privadas que prestem serviços de saúde de maneira complementar ao SUS, faz-se alguns breves apontamentos.

Ricardo Lobo Torres esclarece o conceito e os requisitos da transação no âmbito tributário:

A transação implica no encerramento do litígio através de ato do sujeito passivo que reconhece a legitimidade do crédito tributário, mediante concessão recíproca da Fazenda Pública. O objetivo primordial da transação é, por conseguinte, encerrar o litígio, tornando seguras as relações jurídicas. O seu requisito essencial é que haja direitos duvidosos ou relações jurídicas subjetivamente incertas. Para que se caracterize a



transação torna-se necessária a reciprocidade de concessões, com vista ao término da controvérsia. Renúncia ao litígio fiscal sem a correspondente concessão é mera desistência, e, não, transação (TORRES, 2007, p. 198, grifo do original).

Consoante Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que “Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios” (Código Tributário Nacional - CTN), a transação tributária é uma modalidade de extinção do crédito tributário, a qual, mediante concessões mútuas, importa em determinação de litígio. Observe-se:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

III - a transação;

[...]

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Apesar de alguns autores defenderem a necessidade de lei específica para cada transação, a corrente majoritária é no sentido de que deve haver uma lei geral, que outorgue uma margem de discricionariedade à autoridade pública competente para realização da transação e defina critérios, limites e circunstâncias para sua efetivação (OLIVEIRA, 2013).

No âmbito da União, e regulamentando transações tributárias federais, haja vista que não se pode ter uma lei nacional para o tema, devendo haver uma lei para cada ente dispor sobre como se dará a utilização do instituto, existe a Lei Federal nº 13.988, de 14 de abril de 2020, na qual se estabeleceu requisitos e condições para transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública Federal.

TORRES, R. L. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, P. T. P. A transação em matéria tributária no Direito Comparado. Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas, Brasília, DF, v. 7, n. 41, p. 84-165, 2013.



Dentre as inúmeras previsões legais, define-se quais débitos são abrangidos, as modalidades de transação, compromissos a serem assumidos pelo devedor, os benefícios, proibições, causa de rescisão, dentre outros aspectos que se fazem necessários estar delineados pelo ente respectivo para utilização do instituto.

No âmbito do Município de Teresina, tem-se a Lei Complementar nº 4.974, de 26 de dezembro de 2016, que “*Institui o novo Código Tributário do Município de Teresina e dá outras providências*” (CTMT) estabelecendo a seguinte disposição a respeito:

Subseção III

Da Transação

Art. 378. O Chefe do Poder Executivo Municipal poderá autorizar a Secretaria Municipal de Finanças, após prévio Parecer da Procuradoria-Geral do Município, a celebrar com o sujeito passivo da obrigação tributária transação que, mediante concessões mútuas, importe em término de litígio e consequente extinção do crédito tributário, conforme legislação tributária do Município de Teresina.

Desse modo, embora se tenha menção à legislação tributária municipal não se tem uma regulamentação que estabeleça requisitos e condições mais detalhadas, tendo apenas a previsão do art. 378 do CTMT acima transcrito, o qual dispõe ser de competência do Chefe do Executivo fazer autorização para as transações tributárias, após parecer da Procuradoria-Geral. Nesse aspecto, entende-se que o dispositivo refere-se a transações individuais, ou seja, analisadas caso a caso, dependendo de manifestação prévia do órgão competente e da discricionariedade do Chefe Executivo Municipal autorizar.

Ademais, não é do escopo da transação tributária renunciar o crédito tributário ou ser utilizada para contratações, mas como dito, trata-se de um acordo entre duas partes que estão em posição contrária por meio do qual são feitas concessões mútuas (ou seja, *cada um aceita abrir mão de parte daquilo que entende ter direito*) e, com isso, concorda-se em encerrar um litígio. Desta feita, além da ausência de regulamentação mais detalhada sobre o tema, a única previsão municipal demanda análise prévia da PGM e autorização do chefe do Executivo, não sendo a troca automática entre débitos de instituições privadas e créditos oriundos de prestação de serviços no âmbito do SUS, consoante previsto no pl, medida que se encaixe no instituto.

Por fim, registre-se a inconstitucionalidade também no que toca ao estabelecimento de prazo para regulamentação de Lei, conforme se verifica abaixo:



Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar: Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.

2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (STF; ADI 4728, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021) (grifo nosso)

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas. (STF; ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.) (grifo nosso)

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

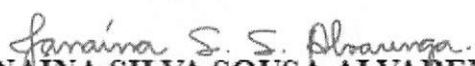


V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária examinado, pelos fundamentos ora expostos.

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

Teresina - PI, 10/09/2025.


JANAINA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

