

PARECER AJL/CMT Nº. 176/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 211/2025

Autoria: Ver. Ismael Silva

Ementa: “Autoriza o abatimento de dívidas com a municipalidade de unidades de saúde filantrópicas, mediante a prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde (SUS) na cidade de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Autoriza o abatimento de dívidas com a municipalidade de unidades de saúde filantrópicas, mediante a prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde (SUS) na cidade de Teresina, 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 autorizar a Prefeitura de Teresina a celebrar convênios com unidades de saúde filantrópicas, com inscrição na dívida ativa, concedendo abatimento dessas dívidas, mediante prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde (SUS).

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 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.

§ 2º Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos.

(...)

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, transgride 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, verifica-se que há, no presente caso, vício de inconstitucionalidade a macular a proposição legislativa em apreço, tendo em vista que projeto de lei interfere diretamente em seara que é própria da Administração, versando sobre a celebração de convênios com entidades filantrópicas, 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. 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, 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).*

ACÇÃO 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)

Além do mais, a proposição dispõe uma espécie de extinção de dívida ativa do Município mediante a prestação de serviços complementares na área da saúde, a qual o nobre



parlamentar justifica como uma espécie de compensação. Nessa ambiência, convém fazer alguns breves apontamentos.

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 compensação 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:

II - a compensação;;

[...]

Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública. (Vide Decreto nº 7.212, de 2010)

Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo, a lei determinará, para os efeitos deste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. (Artigo incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Em âmbito Municipal, 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) estabelece a seguinte disposição a respeito:

Subseção II

Da Compensação

Art. 376. O Chefe do Poder Executivo Municipal poderá autorizar a Secretaria Municipal de Finanças a promover a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Municipal, compreendendo os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, sempre que o interesse do Município o exigir.

§ 1º Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo a que se refere o caput deste artigo, o seu montante será apurado com redução correspondente aos juros de 1% (um por cento) ao mês ou fração, pelo tempo que decorrer entre a data da compensação e a do vencimento.



§ 2º O Secretário Municipal de Finanças poderá expedir os atos necessários à formalização da compensação prevista no caput deste artigo.

Art. 377. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Novamente se tem uma medida que demanda um juízo de conveniência e oportunidade por parte do Chefe do Executivo Municipal, pois consoante o art. 376 do CTMT, a compensação demandará uma autorização por parte deste *em caso de interesse do Município*. Para além disso, se observa que a compensação se dá em razão de créditos, não se havendo o que falar de compensação mediante prestação de serviços ou sua utilização direta para contratações e convênios.

Ainda, 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)

Por fim, observa-se que o projeto em testilha apresenta nítido caráter de "lei autorizativa". Sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros, *in verbis*:

Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta a separação de poderes só não existiria se a própria Constituição - como faz nos incisos II e III do art. 49 - expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais "leis". Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa" (Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262) (grifo nosso)

Quanto ao tema, destaque-se que a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, a contornar possível vício de iniciativa, fazendo com que seja



aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a CRFB/88 não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da CRFB/88, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

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

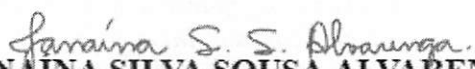
a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00).
(grifo nosso)

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

