

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 46/2026

Autor(a): Ver. Roncallin

Ementa: “Institui, no âmbito do Município de Teresina, a criação do programa ‘Reconstruindo Sorrisos’, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências.”(sic).

Relator (a): Ver. Samuel Alencar

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

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei que “Institui, no âmbito do Município de Teresina, a criação do programa ‘Reconstruindo Sorrisos’, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências.”(sic).

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 presente projeto de lei objetiva instituir programa ‘Reconstruindo Sorrisos’, destinado a prestar atendimento odontológico humanizado e prioritário a mulheres vítimas de violência doméstica, no âmbito do Município de Teresina, que tenham sofrido lesões na região bucal e dentária, visando a reconstrução funcional e estética do sorriso.

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.

Regulamentando a matéria em apreço, destaque-se a Lei Federal nº. 15.116, de 2 de abril de 2025, a qual “Institui o Programa de Reconstrução Dentária para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com vistas a garantir a prestação de serviços odontológicos para reconstrução e reparação dentária de mulheres vítimas de agressões que tenham causado danos à sua saúde bucal. Vejamos:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Reconstrução Dentária para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica, que visa à prestação de serviços odontológicos, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), para reconstrução e reparação dentária de mulheres vítimas de agressões que tenham causado danos à sua saúde bucal, conforme diretrizes e protocolos do SUS.

Parágrafo único. O Programa de Reconstrução Dentária para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica tem como objetivo assegurar o tratamento odontológico necessário à plena recuperação bucal das vítimas, incluídos procedimentos de reconstrução, próteses, tratamentos estéticos e ortodônticos, entre outros serviços.

Art. 2º O atendimento odontológico previsto nesta Lei será garantido, prioritariamente, em clínicas e hospitais públicos ou conveniados ao SUS.

Art. 3º Para acesso ao Programa de Reconstrução Dentária para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica, a mulher deverá apresentar documentos que comprovem a situação de violência, conforme regulamentação.

Art. 4º O Poder Executivo deverá regulamentar esta Lei para definir os critérios de acesso ao Programa de Reconstrução Dentária para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica, detalhar os procedimentos de atendimento odontológico e estabelecer parcerias com instituições de ensino e pesquisa, sempre que necessário, a fim de aprimorar a prestação de serviços odontológicos.

Aludido regramento legal, de caráter nacional, já disciplinou, portanto, o direito pleiteado no projeto de lei em testilha, não havendo lacuna que facultasse a edição de legislação suplementar local, razão pela qual não se verifica a presença de interesse local, apto a ensejar a competência do município para dispor sobre o assunto em questão.



Desse modo, depreende-se que as medidas protetivas da saúde possuem caráter predominantemente geral. Por evidente, a competência legislativa sobre proteção e defesa da saúde pertence à União e ao Estado, não sendo hipótese de aplicação do disposto no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, que atribuem competência aos Municípios para dispor sobre assuntos predominantemente de interesse local, permitida tão somente a suplementação da legislação federal e estadual, no que couber.

Nesse ponto, sobreleva trazer à colação os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil.

2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 596489 RS, Relator: Min. EROS GRAU, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-06 PP-01244) (grifo nosso)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 5.221/2010 - PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE - COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA, CONCORRENTEMENTE COM A UNIÃO - AUSÊNCIA DE INTERESSE PREDOMINANTE LOCAL. Versando o diploma normativo impugnado matéria de proteção e defesa da saúde, cuja competência para legislar é do Estado, concorrentemente com a União, conforme disposto no art. 74, inciso XII, da Constituição Estadual, que não deixa espaço para edição de lei Municipal, muito menos de iniciativa parlamentar, impõe-se o acolhimento da representação. Procedência do pedido. (TJ-RJ - ADI: 00377080220118190000 RJ 0037708-02.2011.8.19.0000, Relator: DES. VALMIR DE OLIVEIRA SILVA, Data de Julgamento: 02/04/2012, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/12/2012 10:43) (grifo nosso)



Destarte, percebe-se que o ente federal já disciplinou exaustivamente o assunto com a Lei Federal 15.116/2025, não havendo necessidade de o Município suplementar a legislação federal ou editar normas complementares.

Ademais, ressalte-se que a duplicidade de diplomas legais versando sobre assuntos idênticos é coibida pela Lei Complementar nº. 95/1998, a qual contempla o princípio da unidade do objeto normativo das leis, segundo se depreende abaixo:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (grifo nosso)

Nessa linha de intelecção, o postulado visa a garantir a eficiência na atividade legislativa por meio da consolidação dos assuntos legislados em um único texto normativo, impedindo, assim, uma indevida fragmentação normativa, ressaltando somente a existência de lei posterior com a finalidade de complementar uma lei anterior e geral.

Nesse sentido, cabe ainda citar o entendimento do jurista Márcio André Lopes:

É inconstitucional lei estadual que, ao tratar sobre matéria de competência concorrente (art. 24 da CF/88), simplesmente determina que devem ser observadas as regras previstas na lei federal. CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1ae6464c6b5d51b363d7d96f97132c75>>.

Com efeito, no âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União fixar as normas gerais, que atribuem um tratamento nacional uniforme ao tema legislado, devendo ser observado por estados, Distrito Federal e municípios. Nesses casos, a competência legislativa estadual e municipal deve se limitar a adaptar as regras gerais às necessidades locais e regionais. Trata-se de aspecto que decorre da essência do federalismo.

Todavia, ocorre que o projeto de lei em comento apenas reproduz as normas gerais e, em relação às normas específicas de competência do Município, deixou de atender o dever



constitucional de adaptar aquelas normas gerais aos interesses locais.

Além disso, verifica-se que o projeto de lei em referência, ao pretender promover a capacitação contínua de profissionais da rede pública municipal de saúde para o atendimento especializado e humanizado das mulheres vítimas de violência doméstica, acaba versando sobre atribuições de órgãos e servidores municipais, os quais passarão a ter que adotar novos procedimentos e condutas específicas para atender os fins almejados pela proposição.

Desse modo, vê-se que o projeto dispõe sobre atribuições de órgão do Poder Executivo e, conseqüentemente, interfere nas atribuições dos servidores públicos, com violação, portanto, ao art. 61, § 1º, incisos “c” e “e”, da CRFB/88, e, ainda, ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º do texto constitucional.

Reforçando a ideia de que o Poder Legislativo municipal invadiu a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo, confira o disposto no art. 51, inciso IV, e art. 71, incisos I e V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

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:

I – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações;

[...]

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

Com efeito, esse entendimento encontra-se em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, vejamos:



Lei alagona 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.) (grifo nosso)

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.) (grifo nosso)

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). [ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.] (grifo nosso)

Desse modo, não se admite que o Legislativo adentre em matérias de outro Poder, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre atos concretos de gestão administrativa, os quais se submetem ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo na gestão da coisa pública. Nesse sentido, destaque-se jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

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)

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

Por fim, é oportuno mencionar que a Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres (SMPM) já implementa o Projeto “Sorriso a curva mais bonita do corpo”, bem como o projeto Apolônias do Bem, os quais oferecem tratamento odontológico integral e gratuito às mulheres que vivenciaram situações de violência e que tiveram a dentição afetada durante as agressões, o que corrobora a desnecessidade da proposta legislativa em apreço, na medida em que as ações pretendidas já são executadas por órgãos municipais.

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 03 de março de 2026.





**Ver . SAMUEL ALENCAR
Relator**

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



**VENÂNCIO CARDOSO
Presidente**



**Ver .BRUNO VILARINHO
Vice-Presidente**



**FERNANDO LIMA
Membro**

**Ver. ZÉ FILHO
Membro**

