PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: Projeto de Lei nº 50/2025 que – "Dispõe sobre a desburocratização do atendimento médico na rede pública de saúde, permitindo o atendimento de pacientes encaminhados por médicos particulares aos especialistas da rede pública, e dá outras providências.".

Senhora Presidente,

O presente processo apresenta Projeto de Lei que buscar desburocratizar o atendimento médio na rede pública de saúde, permitindo o atendimento de pacientes encaminhados por médicos particulares aos especialistas da rede pública.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade no que pese aos projetos apresentados nesta Casa Legislativa; a análise está restrita aos aspectos de legalidade, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Destarte, o sistema jurídico brasileiro contempla uma multiplicidade de sujeitos aptos em iniciar um processo legislativo, conforme previsto no artigo 61[1] da Carta Magna.

[1] Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

Deste modo, com base no princípio da simetria, a Constituição Bandeirante previu de igual modo a possibilidade de várias pessoas terem a iniciativa de projetos de leis ordinárias e complementares.

Também, nossa Lei Orgânica previu tal situação, porém trouxe um rol de iniciativas que são privativas do Chefe do Poder Executivo o que concretiza a separação dos poderes.

A separação dos poderes, vem, na Carta Republicana de 1988, com o fim de consagrar a independência e harmonia entre os Poderes, expressamente estabelecida no artigo 2º[2].

Logo, ao se organizarem, os Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, **bem como a respeitá-lo no exercício de suas competências**, que no Município de Leme está retratado no art. 3º[3] da Lei Orgânica Municipal.

Quanto a iniciativa, na esfera Municipal, a nossa Lei Orgânica previu no artigo 30[4], §1º, item 3 e 4, que matéria de natureza orçamentária, organização administrativa e atribuições das Secretarias são de iniciativa privativa do Prefeito.

Contudo, a Suprema Corte, no julgamento do ARE 878.911 RG, passou a entender que, nem toda lei que cria despesa é de iniciativa do chefe do Poder Executivo, já tendo o STF se manifestado neste sentido. Vejamos:

---

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

[2] **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[3] **Artigo 3º** - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

[4] **Artigo 30**
(…)
§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
(…)
3 - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

4 - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

> "Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, *DJE* de 11-10-2016, Tema 917.]

Posteriormente, fixou-se a tese de repercussão geral: **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).**

Assim, não é porque aumenta despesas da Administração que a lei deve ser de iniciativa do executivo. A lei só deverá ser de iniciativa do executivo se abranger alguma as matérias previstas no art. 61, § 1º, I e II. Fora disso, admite-se a iniciativa parlamentar ou popular, por exemplo.

Dessa forma, a matéria proposta, *s.m.j.*, interfere na administração pública no momento que incumbe ao Executivo o dever de executar os ditames previstos no texto legal, além de intervir na gestão da Secretaria da Saúde.

Logo, se houver eventual ofensa a tal princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Ao tratar do assunto, um dos mais e renomados doutrinadores, Marçal Justen Filho, faz a indispensável e objetiva defesa do princípio federativo, destacando a inviolabilidade da autonomia deste:

> "Um dos princípios constitucionais mais relevantes é o da Federação, e adotar estrutura federativa acarreta decorrência inafastável. Assegura-se a cada ente federal uma margem de autonomia mínima. **Não haverá federação real e efetiva quando um ente for dotado de competência para interferir sobre os serviços e os**

> **interesses pertinentes a outro ente. Bem por isso, ser o Brasil uma Federação significa que a União não pode dispor acerca da estrutura organizacional interna e dos assuntos de peculiar interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios**. Seria **inconcebível que a Constituição tivesse consagrado inúmeras regras e princípios acerca da Federação e, simultaneamente, outorgasse à União competência para estruturar o funcionamento dos outros entes federais**."[5](destacado).

Finaliza, buscando traçar os possíveis limites, em termos abstratos, para a análise das disposições legais aplicáveis, respeitados os princípios previstos na Constituição Federal de 1988:

> "A solução constitucional relaciona-se com a intenção de assegurar e manter a **unidade nacional. Trata-se de evitar que cada ente federativo produza soluções diversas em matérias essenciais.**"[6] **(destacado)**.

Ao cuidar da gestão municipal, preleciona o mestre Hely Lopes Meirelles, que:

> "1. A Câmara Municipal
>
> O governo municipal no Brasil é de funções divididas, cabendo à Câmara as legislativas e ao prefeito as executivas. Mas não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política. O que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Estabelece-se, assim, no plano municipal o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes no âmbito federal e estadual. [...]
>
> 1.1. Natureza da Câmara
>
> O Poder Legislativo Municipal é exercido pela Câmara Municipal. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos e funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas, para o desempenho de suas atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços. [...]
>
> 1.2. Funções da Câmara [...]
>
> Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua

[5] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 17.
[6] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 18.

função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. [...]

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. [...]

1.2.4. Função administrativa

A função administrativa da Câmara é restrita à sua organização interna, ou seja, à composição da mesa e de suas comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares. Quando atua nesses setores a Câmara pratica atos de mera administração, equiparados, para todos os efeitos, aos do Executivo. Tais atos, embora emanados da corporação legislativa, não são leis; são atos administrativos, sem efeito normativo, sem a generalidade e abstração da lei. Como atos administrativos, devem revestir a forma adequada de decreto legislativo, resolução, portaria, instrução ou qualquer outra modalidade executiva. Ficam, por isso mesmo, sujeitos ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas, como se emanassem de qualquer órgão ou agente executivo.

1. A Prefeitura: órgão executivo do Município

A Prefeitura é o órgão pelo qual se manifesta o Poder Executivo do Município. Órgão independente, composto, central e unipessoal. [...]

2. O prefeito

O prefeito é o chefe do Executivo Municipal, agente político, dirigente supremo da Prefeitura. Como chefe do Executivo e agente político, tem atribuições governamentais e administrativas. [...]

2.1. Atribuições

As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local. [...]

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos

administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo."[7]

Cumpre recordar ainda, mais um ensinamento do mestre acima citado, anotando que:

> ".....a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário."[8]

Portanto, não há que se confundir as atribuições do Executivo e do Legislativo na esfera Municipal.

Ainda, a jurisprudência, por analogia, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no que se diz respeito a projetos de leis de iniciativa parlamentar que interferem na gestão:

> **TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade 22426712020238260000 São Paulo**
> JurisprudênciaAcórdãopublicado em 01/02/2024
> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.917/2023, DE 03 DE AGOSTO DE 2023, QUE "DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA PELO MUNICÍPIO DE PIRACICABA" – INVASÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A pretexto de estabelecer apenas princípios e diretrizes para elaboração de louvável política pública em prol da primeira infância pelo Executivo Municipal, **a lei impugnada impõe obrigação de fazer à**

[7] Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007, 603 a 611 e 707 a 712.

[8] MEIRELLES, Hely Lopes.. *Direito municipal brasileiro.* 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.

> **Administração Pública**, disciplinando a estrutura e modificando o rol de atribuições de órgão público. **Intromissão em atos de gestão** e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. 2. Legislação impugnada que regula tema inserido na competência legislativa concorrente (art. 24 , XV , CF). Ausência de interesse local que justifique a edição de lei municipal. Não se desconhece que a primeira infância é fase do desenvolvimento mais sensível, merecedora de ainda maior proteção, razão pela qual a União editou o mencionado Marco Legal da Primeira Infância, reconhecendo a necessidade de avanço no tratamento do tema em âmbito nacional. A garantia do pleno desenvolvimento às crianças que tenham até 6 anos de idade merece tratamento igualitário e uniforme em todo o Território Nacional. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

Desta feita, o Tribunal de Justiça Bandeirante vem entendendo que, lei de iniciativas parlamentares que versam sobre interferência na gestão pública gera vício formal, o que se caracteriza no caso em tela.

Por todo o exposto, com as devidas ressalvas, apresenta o presente parecer-técnico **OPINATIVO**, conforme já se manifestou o Pretório Excelso[9] no sentido de que, o projeto de lei em questão não está apto a iniciar sua tramitação nesta Casa de Leis e, caso isso ocorra deverá conter os pareceres das Comissões Permanentes a qual cabe a elas, de maneira **VINCULATIVA**, externarem sobre os temas aqui trazidos e, ao plenário da Câmara Municipal de Leme, órgão soberano deste Poder, decidir, aprovando ou rejeitando o projeto de lei em questão.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria Legislativa "*Dr. Waldir José Baccarin*", em 15 de abril de 2.025.

PAULO AUGUSTO HILDEBRAND

Assinado de forma digital por PAULO AUGUSTO HILDEBRAND
Dados: 2025.04.15 14:18:07 -03'00'

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO

[9] "**O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex oficio* da lei.** Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.