RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 524/2024

PROJETO DE LEI Nº 524/2024. DISPÕE SOBRE O ACOMPANHAMENTO PELA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE DE PACIENTES ONCOLÓGICOS APÓS TRATAMENTO INTENSIVO. PARECER DO RELATOR PELA CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI. PARECER DE VISTAS PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS A ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO.

PROPONENTE: VEREADOR CHAGAS CATARINO
RELATOR(A): VEREADORA BRISA BRACCHI

I. **RELATÓRIO**

O projeto de Lei nº 524/2024, de autoria do Vereador Chagas Catarino dispõe sobre o acompanhamento pela Rede Municipal de Saúde de pacientes oncológicos após tratamento intensivo, e dá outras providências.

Consta informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei semelhante, fl. 05.

Em sessão da CLJR realizada no dia 11 de agosto de 2025, o relator do projeto de lei da Comissão, Vereadora Brisa Bracchi, apresentou parecer pela constitucionalidade da propositura alegando em suma:

- no tocante a iniciativa do projeto de lei, o propositor está legitimado para legislar sobre o assunto, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal de 1988.

- no que concerne à matéria, a propositura se encontra em conformidade com as competências legislativas e administrativas do Município, assegurando o acesso à saúde de pacientes oncológicos.

Durante a sessão, o vereador que subscreve este parecer requereu vista dos autos para melhor compreensão e análise da matéria.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 62, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 62, I, Regimento Interno; arts. 5º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 135, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada (art. 62, I, XXI do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 – VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE IMPÕE OBIRGAÇÃO À ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

O Projeto de Lei nº 524/2024, embora revestida de relevância social, apresenta vícios insanáveis de natureza formal e material que impedem a sua aprovação.

Em primeiro lugar, há vício de iniciativa. Apesar de o texto do artigo 1º mencionar "diretrizes", o conteúdo do projeto não se limita a traçar orientações gerais, mas impõe obrigações concretas e imediatas à Secretaria Municipal de Saúde, vinculando a administração à execução de ações específicas: acompanhamento permanente de pacientes oncológicos, realização periódica de exames e utilização de recursos para esse fim.

A criação de leis, por iniciativa parlamentar, é uma matéria sensível no direito constitucional brasileiro, especialmente diante do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988) e das regras de iniciativa legislativa privativa, especialmente nos temas que envolvem organização administrativa, criação de atribuições para órgãos do Executivo e aumento de despesas públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado uma jurisprudência que impõe balizas importantes à atuação do Poder Legislativo nesse campo. O entendimento predominante é que **o parlamentar pode propor normas que instituam políticas públicas, programas, diretrizes, etc. desde que respeitados certos limites constitucionais**.

A linha divisória entre a função normativa legítima do Legislativo e a ingerência indevida sobre a atuação do Executivo reside, essencialmente, na **não violação da reserva de iniciativa** e na **preservação da discricionariedade administrativa**. Vejamos:

> *AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.819/2022 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA. 1. Trata-se de Agravo Interno contra decisão que conheceu dos Agravos para dar provimento aos Recursos Extraordinários, para julgar improcedente a Ação Direta, declarando a constitucionalidade da Lei*

17.819/2022, e dos Decretos regulamentares 61.564/2022 e 62.14/2023, todos do Município de São Paulo . 2. A Lei 17.819, de 29 de junho de 2022, do Município de São Paulo, cria política pública de assistência social, tendo como objetivos primordiais o combate à fome, a promoção da saúde e do bem-estar e o atendimento de outras necessidades básicas da população de baixa renda da cidade de São Paulo. 3. A lei questionada não dispõe sobre a organização administrativa e o funcionamento do Poder Executivo, tampouco impõe ao Município o aumento de despesas, uma vez que a execução dos programas ficará a cargo da Administração Pública municipal. ***4. Esta CORTE tem jurisprudência sedimentada no sentido de que a reserva de iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo não implica afastamento da atuação legiferante em políticas públicas.*** *5. Agravo Interno a que se nega provimento." (ARE 1531909 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-03-2025 PUBLIC 27-03-2025) – grifo nosso –*

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA "NA HORA MULHER". LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL APENAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de que "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). 2. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral. Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024. 3. Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, ***a***

***legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa**. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024.*
(RE 1544272, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-06-2025 PUBLIC 04-06-2025) – grifo nosso –

---

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – **Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** II - Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280/STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.*
(RE 1149013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 15-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 21-05-2020 PUBLIC 22-05-2020) – grifo nosso -.

O artigo 2º da Constituição Federal e o artigo 16 da Lei Orgânica do Município de Natal/RN consagram a independência e harmonia entre os Poderes – princípio da separação de poderes, estabelecendo a autonomia e a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual com funções típicas e competências próprias. Embora sejam independentes, os poderes são também harmônicos entre si, devendo cooperar para a efetivação dos direitos fundamentais e o funcionamento regular das instituições públicas.

A função típica do Poder Legislativo é elaborar leis, isto é, normas abstratas gerais e obrigatórias de conduta, já ao Poder Executivo é a de praticar atos concretos de administração. Em estudo sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles esclarece:

> *Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbas ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das lei que elaborar os atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração sem chegar à prática administrativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, p. 618-620)*

De um modo geral ao Poder Legislativo não cabe prover situação concretas para seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Poder Executivo ou suprimindo a discricionaridade do Gestor Público, o Poder Legislativo praticará ilegalidade.

Assim, a proposição, embora meritória, invade a esfera de iniciativa privativa do prefeito, pois define de forma minuciosa obrigações de órgãos da Administração Direta (SMS).

Além disso, é importante registrar que o acompanhamento integral de pacientes oncológicos já possui previsão no ordenamento jurídico federal. A Constituição, no artigo 196, estabelece que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, garantindo atendimento integral, com prioridade para ações preventivas.

A Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) prevê, em seus artigos 2º e 6º, que o SUS deve assegurar assistência terapêutica integral, incluindo procedimentos e exames necessários à recuperação e reabilitação.

A Lei nº 12.732/2012 dispõe, em seu artigo 2º, sobre o início do tratamento de pacientes com neoplasia maligna no prazo máximo de 60 dias, compreendendo também exames e acompanhamento clínico subsequente. Portanto, a matéria já está resguardada por normas de abrangência nacional, competindo ao Poder Executivo municipal, no âmbito do SUS, executar e regulamentar as ações pertinentes, sem necessidade de imposição por lei de iniciativa parlamentar.

Outro ponto relevante é que, no arranjo federativo e na organização do SUS, a prestação de serviços de saúde se dá de forma regionalizada e hierarquizada (art. 198 da CF e arts. 8º e 9º da Lei nº 8.080/1990). A Rede Municipal de Saúde é responsável primordialmente pela Atenção Básica e por procedimentos de baixa complexidade, enquanto exames e tratamentos de média e alta

complexidade — como diversos exames de imagem avançados utilizados no acompanhamento oncológico, a exemplo de PET-Scan, ressonância magnética e tomografias de alta resolução — são geralmente ofertados por unidades de referência regional ou estadual, mediante pactuação e cofinanciamento.

Ao impor ao Município a obrigação de garantir todos os exames de imagem, inclusive os de alta complexidade, a proposição amplia unilateralmente as responsabilidades da gestão municipal para além de sua competência típica, criando obrigação de difícil execução e alto custo, sem previsão orçamentária específica.

II.3. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CARÁTER INSANÁVEL. EVENTUAL SANÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO CONVALIDAÇÃO.

A inobservância da reserva de iniciativa configura vício de inconstitucionalidade formal, de caráter insanável, que não se convalida sequer mediante eventual sanção do Chefe do Executivo, conforme entendimento cristalizado do Pretório Excelso:

> ***STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*** *LEI Nº 11.446/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES E EX-SERVIDORES NA COMPOSIÇÃO DA DIREÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA (CEEE) . VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 7º, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . DESRESPEITO À NORMATIVIDADE FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.* ***1. Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art . 61 da Constituição Federal, a qual, em sua redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo . Precedentes.*** *(...)(STF - ADI: 2296 RS, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/12/2021). (Grifo nosso).*
>
> ---
>
> ***STF.*** *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.* ***INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.***

*REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO . **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS.** REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF . SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Inconstitucionalidade formal . Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. (...) (STF - RE: 1472668 RJ, Relator.: Min . CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024). (Grifo nosso).*

---

*"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, **cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado**". (STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov 1997, p. 62.216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098). (Grifo nosso).*

***"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa.** A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF" (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) (Ainda, no mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30- 6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011). (Grifo nosso).*

Assim, embora louvável a finalidade social da proposição, como já defendido, a inobservância das normas constitucionais e orgânicas que regulam o processo legislativo e a repartição de competências impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da matéria.

III. DAS DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VIOLAÇÃO À LEGISLAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.

O Projeto de Lei nº 524/2024 apresenta também inconstitucionalidade de natureza material, uma vez que impõe aumento de despesa ao Poder Executivo Municipal sem qualquer estimativa do impacto orçamentário-financeiro e sem indicação da respectiva fonte de custeio. A obrigatoriedade de custeio de exames de rotina e imagem pressupõe representa um ônus financeiro concreto para os cofres públicos, especialmente diante da necessidade de operacionalização pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS.

A ausência de previsão orçamentária compromete a viabilidade jurídica da proposição, à medida que descumpre requisitos constitucionais e legais expressos. O art. 166, § 3º da Constituição Federal exige autorização prévia para geração de despesa pública. A esse comando soma-se o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabelece que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve vir acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

No plano infraconstitucional, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) reforçam a necessidade de compatibilidade entre novas despesas e o planejamento orçamentário vigente. O art. 16 exige que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental seja acompanhada de estimativa de impacto para o exercício corrente e os dois subsequentes, além de declaração de adequação orçamentária com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Já o art. 17, que trata das despesas obrigatórias de caráter continuado, impõe a demonstração da origem dos recursos e a comprovação de que a nova despesa não comprometerá as metas fiscais estabelecidas.

A proposição legislativa sob análise não atende a nenhum desses requisitos, o que caracteriza violação às normas de responsabilidade fiscal e orçamentária. Ao gerar despesa pública sem respaldo técnico-financeiro, o projeto desrespeita os princípios da transparência e do equilíbrio fiscal e inviabiliza a própria execução da política pública pretendida, tornando-se incompatível com a gestão responsável das finanças municipais.

IV – CONCLUSÃO

Embora o tema seja relevante e de interesse social, a proposição incorre em vícios de iniciativa e vícios materiais que a tornam incompatível com a ordem jurídica vigente. A criança de obrigações diretas e despesas para o Executivo, sem iniciativa do Prefeito e sem observância das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, viola o artigo 61, §1º, II, “b”, e o artigo 198 da Constituição Federal, bem como o s artigo 16 e 17 da LC 101/2000.

Diante do exposto, **voto pela REJEIÇÃO** da matéria por inconstitucionalidade formal decorrente do vício formal e material.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal,14 de agosto de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Membro da CLJRF