**RIO GRANDE DO NORTE**

**CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)**

# PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 343/2025

PL 343/2025. PROJETO DE LEI QUE DETERMINA QUE OS HOSPITAIS, CLÍNICAS E POSTOS DE SAÚDE QUE COMPÕEM A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE COMUNIQUE FORMALMENTE AO MINISTÉRIO PÚBLICO CASOS DE VESTÍGIOS DE MAUS-TRATOS CONTRA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

**PROPONENTE: VEREADORA THABATTA PIMENTA**

**RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO**

## I- RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei nº 343/2025, de autoria da Vereadora Thabatta Pimenta que objetiva impor aos hospitais, clínicas e postos de saúde integrantes da rede pública municipal de Natal o dever de comunicar formalmente ao Ministério Público todo caso em que sejam identificados indícios de maus-tratos contra pessoa com deficiência.

Consta nos autos informações de que não tramitou ou tramita na Câmara de Vereadores qualquer propositura idêntica ou semelhante a esta, fl. 05.

O projeto é de iniciativa parlamentar e foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

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 71, 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 71, I Regimento Interno; arts. 5º, 6º e 7º 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. 166, 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. 71, I, XIX do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

### II.2 – DA INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA QUE IMPÕE

**OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS CONCRETAS Á REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.**

O Projeto de Lei nº 343/2025 envolve a imposição de obrigações administrativas concretas à rede pública de saúde municipal, o que configura uma clara invasão da competência administrativa do Poder Executivo, contrariando os princípios da separação dos poderes e da autonomia administrativa do município, previstos no art. 2º da Constituição Federal e, por simetria, o artigo 16 da Lei Orgânica do Município de Natal, o que configura vício formal de iniciativa.

A separação dos Poderes é um princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, consagrado na Constituição, que visa garantir a independência e a autonomia entre as funções dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Cada um desses Poderes possui competências próprias e limitadas, o que assegura o equilíbrio e o funcionamento harmônico da máquina pública. No contexto municipal, a administração pública municipal, representada pelo Poder Executivo, é a responsável pela gestão dos serviços públicos, incluindo a saúde, educação, infraestrutura, entre outros.

A criação de políticas públicas, a implementação de serviços e a fiscalização desses serviços são, portanto, atribuições exclusivas da gestão executiva, que, por sua vez, deve ser livre para organizar e gerir tais atividades conforme as necessidades locais e os parâmetros estabelecidos pela legislação federal e estadual.

O Projeto de Lei em análise não se limita a estabelecer diretrizes gerais ou promover o debate sobre a importância da proteção dos direitos da pessoa com deficiência. Pelo contrário, ele impele a criação de obrigações administrativas específicas, detalhando de forma prescritiva como, quando e a quem as unidades de saúde devem comunicar indícios de maus-tratos contra pessoas com deficiência. Este tipo de regulamentação operacional, que exige que hospitais, clínicas e postos de saúde realizem comunicações formais ao Ministério Público, determina ainda os dados obrigatórios a serem comunicados, os procedimentos a serem seguidos e, além disso, prevê sanções administrativas para os estabelecimentos e profissionais da saúde em caso de descumprimento da norma.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 61, determina que somente o Presidente da República ou a autoridade competente do Poder Executivo pode propor projetos que envolvam a organização da administração pública e a criação de encargos ou encargos administrativos, ou seja, projetos que impõem obrigações diretas ao Executivo para

que execute políticas públicas. A norma constitucional está reproduzida no artigo 39, §1º c/c art. 21, IX da Lei Orgânica do Município de Natal que assim estabelecem:

> *Art. 21 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 22, inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:*
> *(...)*
> *IX- criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;*
>
> *Art. 39 A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição.*
> *§ 1º É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos I, II, III, VI, VIII, IX e X, do artigo 21, desta lei.*

Ademais, ao invadir a esfera da administração pública e do Executivo, o projeto também se desvia do princípio da discricionariedade administrativa, que é inerente à função do gestor público, principalmente em temas complexos como a saúde. Em uma análise mais detalhada, as funções administrativas, como a gestão dos fluxos de comunicação interna dos serviços de saúde, envolvem aspectos técnicos e operacionais que exigem flexibilidade e adaptabilidade de acordo com a realidade dos serviços e a capacidade de resposta da rede pública. O projeto, ao prescrever de forma impositiva como os serviços de saúde devem funcionar, ignora a necessidade de autonomia administrativa do Poder Executivo, o que pode prejudicar a eficiência e a adequação das ações de proteção aos direitos da pessoa com deficiência.

Além disso, vale destacar que o próprio Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que a matéria que envolva gestão pública direta, organização administrativa e imposição de responsabilidades a órgãos executivos deve ser tratada com prudência e respeito à competência de cada Poder. O controle legislativo sobre o comportamento do Executivo, especialmente quando se refere à implementação de serviços e políticas públicas, deve ser feito de maneira indireta, por meio de diretrizes gerais e normas que forneçam parâmetros, mas não por meio de imposições detalhadas e prescritivas que invadam a competência do gestor.

Assim, em respeito à autonomia administrativa e ao princípio da separação dos poderes, é de se concluir que a iniciativa deste Projeto de Lei é inconstitucional, pois violou a reserva de administração do Poder Executivo, ao desrespeitar sua competência para legislar sobre a organização e os procedimentos administrativos da gestão pública municipal.

**II.3 – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

Para além do vício formal de iniciativa, o Projeto de Lei nº 343/2025 padece de inconstitucionalidade material, por afrontar diretamente o princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal e art. 16 da LOM, ao promover ingerência indevida do Poder Legislativo sobre a atuação típica e exclusiva do Poder Executivo.

O projeto em análise extrapola esse limite constitucional ao interferir diretamente na gestão dos serviços públicos de saúde, estabelecendo comandos normativos que não se limitam à fixação de diretrizes gerais ou objetivos de política pública, mas que detalham procedimentos administrativos internos, definem fluxos de atuação, fixam conteúdo mínimo de atos administrativos e impõem deveres funcionais individualizados a estabelecimentos e profissionais da rede municipal de saúde.

Ao determinar, de forma impositiva, que hospitais, clínicas e postos de saúde realizem comunicação imediata e formal ao Ministério Público, por meio específico (ofício), com dados previamente delimitados em lei, o projeto invade o núcleo da atividade administrativa, retirando do Executivo a possibilidade de organizar, adaptar e regulamentar tais procedimentos segundo critérios técnicos, operacionais e de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa ingerência é ainda mais grave quando se observa que a matéria envolve políticas públicas de saúde, setor que demanda elevado grau de discricionariedade técnica, planejamento integrado e compatibilização com normas federais, estaduais e infralegais. A atuação legislativa, nesse contexto, deve restringir-se à definição de princípios, objetivos e diretrizes, jamais à imposição de rotinas administrativas específicas, sob pena de engessamento da atuação estatal e comprometimento da eficiência do serviço público.

O Supremo Tribunal Federal, através do Tema 917 de Repercussão Geral ARE 878.911/RJ) possui entendimento pacífico no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que imponham obrigações administrativas concretas, determinem procedimentos internos ou interfiram na gestão de serviços públicos configuram violação material à separação dos Poderes, ainda que revestidas de finalidade social legítima. A boa intenção do legislador, por si só, não é suficiente para afastar a inconstitucionalidade quando a norma ultrapassa os limites funcionais impostos pela Constituição.

Desse modo, resta evidenciado que o Projeto de Lei nº 343/2025 incorre em inconstitucionalidade material, por usurpar atribuições próprias do Poder Executivo, comprometer a autonomia administrativa municipal e violar o princípio da separação dos Poderes, razão pela qual não pode prosperar no ordenamento jurídico local.

**II.4 DA INVIABILIDADE DE SANEAMENTO POR VIA DE EMENDA OU SUBSTITUTIVO**

Esta Relatoria, ao analisar a viabilidade de adequação do Projeto de Lei nº 343/2025, conclui pela impossibilidade técnica de saneamento por meio de emendas, uma vez que os vícios de inconstitucionalidade detectados são de natureza estrutural e intransponível no âmbito da iniciativa parlamentar.

O cerne da proposição reside na imposição de um dever funcional e operacional à rede pública municipal de saúde: a comunicação obrigatória de maus-tratos ao Ministério Público. Conforme estabelece a Lei Orgânica do Município (LOM) nos Artigos 39, § 1º e 21, inciso IX, a competência para legislar sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração direta é privativa do Prefeito.

Diferente de projetos onde se pode remover um artigo viciado e preservar o restante, o PL 343/2025 é, em sua totalidade, uma norma de gestão administrativa. Qualquer tentativa de emendar o texto para retirar as "obrigações administrativas concretas" ou as "rotinas operacionais específicas" (como o fluxo via ofício e a listagem de dados médicos) resultaria no esvaziamento completo do objeto da lei.

O Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 917 de Repercussão Geral, consolidou o entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que interfiram na gestão de serviços públicos ou determinem procedimentos internos são inconstitucionais. O projeto em tela detalha de forma prescritiva o "como", o "quando" e "a quem" as unidades de saúde devem se reportar.

Para "salvar" o projeto via emenda, o Legislativo teria que transformá-lo em uma norma de diretrizes meramente genéricas. Todavia, a jurisprudência e a boa técnica legislativa indicam que, quando a norma invade o núcleo da atividade administrativa e retira do Executivo a possibilidade de organizar seus próprios fluxos técnicos e operacionais, o vício material é total. A autonomia do gestor público para adaptar a rede de saúde às necessidades do SUS não pode ser tolhida por uma imposição legislativa detalhada e engessada.

O Artigo 3º do projeto estabelece sanções para profissionais de saúde em caso de descumprimento. Como a iniciativa para legislar sobre deveres e punições de servidores municipais pertence exclusivamente ao Chefe do Executivo, a supressão deste artigo por emenda, embora possível isoladamente, não sanaria o problema principal: a criação de um encargo administrativo direto pelo Legislativo.

Em suma, qualquer modificação que buscasse adequar o projeto à legalidade exigiria a supressão de toda a sua carga imperativa e operacional, desfigurando a "vontade legislativa" original da proponente.

Portanto, em respeito ao princípio da separação dos poderes e à autonomia administrativa municipal, este Relator entende que a única medida cabível é a rejeição integral da matéria, não sendo o instrumento da emenda capaz de converter um ato de gestão executiva em uma norma parlamentar válida

**III – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, I e II) e na Lei Orgânica do Município de Natal (art. 21 c/c art. 39 LOM), além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, **voto pela REJEIÇÃO DA MATÉRIA.**

Diante do insanável vício formal de iniciativa e da flagrante invasão da reserva de administração, que impedem a prosperidade da matéria sob a forma de Lei Ordinária, orienta-se à proponente que a pretensão seja convertida em Indicação, nos termos do Art. 196 do Regimento Interno. Por meio deste instrumento, a parlamentar poderá sugerir

formalmente ao Chefe do Executivo a implementação administrativa dos fluxos de comunicação ao Ministério Público, permitindo que a gestão municipal organize tais procedimentos técnicos e operacionais de acordo com sua competência privativa, respeitando, assim, o princípio da separação dos poderes e a harmonia entre os entes federativos

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal, 28 de janeiro de 2026.



**Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa**

Vereador Membro da CLJR