



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 74

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 21/2026

ASSUNTO: Institui a Política Municipal de Enfrentamento ao Absenteísmo em consultas e exames na Rede Municipal de Saúde e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 21/2026- INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO AO ABSENTEÍSMO EM CONSULTAS E EXAMES NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INICIATIVA PARLAMENTAR EM LEI DE POLÍTICA PÚBLICA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL, DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: NÃO CONFIGURA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO A LEI QUE, EMBORA CRIANDO DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NÃO TRATE DE SUA ESTRUTURA OU ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS. A POSSIBILIDADE DE FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS A SEREM IMPLEMENTADAS PELO PODER EXECUTIVO, MEDIANTE PROJETO DE INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTAR É RESTRITA A



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

LEIS QUE ESTABELEÇAM APENAS DIRETRIZES GERAIS OU OBJETIVOS, SEM ADENTRAR NA ESFERA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS OU IMPOSIÇÃO DE PROCEDIMENTOS E OBRIGAÇÕES CONCRETAS PARA A EXECUÇÃO, SOB PENA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 21/2026, de autoria do Vereador Marcão Braz, que ***“Institui a Política Municipal de Enfrentamento ao Absenteísmo em consultas e exames na Rede Municipal de Saúde e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, O presente Substitutivo tem por finalidade promover ajustes na redação do Projeto de Lei que institui a Política Municipal de Enfrentamento ao Absenteísmo em Consultas e Exames na Rede Municipal de Saúde, com o objetivo de adequar seu conteúdo às exigências constitucionais e aos entendimentos consolidados acerca da iniciativa legislativa.

A proposta original buscou enfrentar um problema recorrente enfrentado pelos sistemas públicos de saúde em todo o país: o elevado índice de





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

faltas em consultas, exames e procedimentos previamente agendados, situação que gera desperdício de recursos públicos, aumenta o tempo de espera por atendimento e compromete a eficiência da gestão da saúde pública.

Entretanto, após análise técnica, verificou-se a necessidade de promover adequações na redação da matéria, de modo a evitar eventual vício de iniciativa ou interferência indevida na organização administrativa do Poder Executivo, limitando a proposição ao estabelecimento de diretrizes e princípios de política pública, sem impor obrigações administrativas específicas ou criação de estruturas no âmbito da Administração.

Dessa forma, o Substitutivo preserva o mérito e os objetivos da proposta, mantendo o propósito de incentivar ações voltadas à redução do absenteísmo no sistema municipal de saúde, ao mesmo tempo em que ajusta a redação para assegurar sua compatibilidade com os princípios constitucionais que regem a separação de poderes e a iniciativa legislativa.

Assim, o presente Substitutivo busca garantir maior segurança jurídica à proposição, permitindo sua regular tramitação e contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas de saúde no município.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do Substitutivo ao projeto de Lei nº 21/2026, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis

sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar 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





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

A possibilidade de formulação de políticas públicas através de projeto de iniciativa legislativa parlamentar, quando tais políticas implicam em ações a serem implementadas pelo Poder Executivo, encontra restrições significativas no ordenamento jurídico, especialmente à luz do princípio da separação dos poderes e da reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

Entretanto, acredita-se que a jurisprudência, seguindo a orientação do Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, do C. Supremo Tribunal Federal (“Não configura usurpação de competência privativa do Poder Executivo a lei que, embora criando despesa para a Administração Pública, não trate de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos). apesar de não unânime, é majoritária no sentido de que o Poder Legislativo pode, em tese, legislar sobre política pública.

A possibilidade de formular políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Executivo, mediante projeto de iniciativa legislativa parlamentar, é restrita a leis que estabeleçam **apenas diretrizes gerais ou objetivos, sem adentrar na esfera de organização administrativa, atribuição de órgãos ou imposição de**





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

procedimentos e obrigações concretas para a execução, sob pena de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação do princípio da Separação dos Poderes.

Ensina Hely Lopes Meirelles quanto à invasão do Legislativo na esfera Executiva que:

*“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 função específica, bem diferenciada da do **Executivo**, que é a de praticar **atos concretos de administração**. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a **Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes**. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (Direito Municipal Brasileiro. Editora JusPODIVM e Malheiros Editores, 19ª edição, 2021, p. 498).”*

No mesmo sentido a doutrina de Renato Monteiro de Rezende:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*“5 : Em relação à reserva de iniciativa para criação de órgãos da administração pública, Rezende conclui que a jurisprudência prevalecente do STF aponta no sentido de que: i) a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo vale não apenas no caso de criação de órgãos, mas também de pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta; ii) a reserva não se limita à criação do órgão ou ente, mas se estende à criação ou modificação de suas atribuições; iii) não apenas atribuições substantivas, relacionadas à execução de políticas públicas, estão abrangidas pela reserva, mas também deveres instrumentais, como o estabelecimento de rotinas administrativas; iv) no caso da criação ou modificação de atribuições, o que importa, para determinar a reserva de iniciativa, é que elas sejam referenciadas ao Poder Executivo, não sendo essencial a especificação do órgão ao qual são cometidas as competências. (...) Cavalcante Filho⁶ sustenta em estudo que **a cláusula da reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente, de modo a não redundar na inconstitucionalidade de todo e qualquer projeto de autoria parlamentar que verse sobre políticas públicas.** Em sua visão, seria interditada a iniciativa parlamentar quando o projeto: promovesse o redesenho de órgãos do Poder Executivo, a criação de novas atribuições ou de novos órgãos, ou fosse meramente autorizativo (por ofensa ao art. 61, § 1º, II, e, da Constituição); instituisse fundos ou exigisse imediatos aportes orçamentários diretos (por ofensa ao art. 165, III e § 5º, I, da Constituição); caracterizasse ingerência em matéria tipicamente administrativa, como a celebração de contrato ou a prática de*





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

um dado ato administrativo (por ofensa ao art. 2º da Constituição). Mas não colidiria com a Carta Magna lei de autoria parlamentar que apenas explicitasse ou regulamentasse uma atividade que já cabe a órgão do Poder Executivo. (REZENDE, Renato Monteiro de. A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: Reserva de iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e criação de fundos orçamentários. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2017 (Texto para Discussão nº 231)”.

Assim, analisando-se a doutrina e a jurisprudência, fixa-se o entendimento de que a iniciativa legislativa parlamentar sobre política pública é possível quando a lei estabelece diretrizes e princípios gerais; entretanto, se for uma lei que cria um programa específico, impõe ações concretas, organiza ou atribui funções a órgãos do Executivo ou gera obrigações administrativas para realizar a política pública, seria considerada de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido é o entendimento jurisprudencial:

“Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.247, de 18 de outubro de 2023, do Município de Bastos, que dispõe sobre a implantação do Projeto Rio Vivo, que consiste no programa de Povoamento e Repovoamento de peixes de espécie nativa das Bacias dos Rios Aguapeí e do Peixe, dentro do Município de Bastos e dá outras providências. Lei que se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU): ODS 2 Fome Zero e Agricultura Sustentável, ao





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

buscar erradicar a fome e promover a segurança alimentar; ODS 12 Consumo e Produção Responsáveis, ao incentivar práticas sustentáveis de uso de recursos; e ODS 14 Vida na Água, ao fomentar a preservação e recuperação dos ecossistemas aquáticos. A competência para legislar sobre normas gerais relativas ao meio ambiente é concorrente entre a União e os Estados, de modo que cabe à União estabelecer as diretrizes gerais que orientam a proteção ambiental em todo o território nacional, e aos Estados a competência suplementar. Ao Município, por sua vez, é assegurada a possibilidade de adotar medidas de proteção ambiental e de adequação às especificidades locais através de legislação suplementar, desde que respeitadas as normas federais e estaduais existentes. Inteligência do artigo 24, VI e §§1º e 2º; artigo 23, VI, e artito 30, I e II, todos da Constituição Federal; artigo 191, da Constituição do Estado de São Paulo e Tese 145, de Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal. Lei Federal nº 11.959, de 29.6.2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, estabelece a competência do poder público para a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira (art. 3º), dentre as quais cita-se a “proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques” (inciso XI). A ausência de previsão legal federal específica sobre o tema reflete não apenas uma lacuna normativa, mas também uma cautela legislativa diante das incertezas técnicas e ecológicas envolvidas no povoamento e repovoamento de bacias, cabendo aos Estados e Municípios, dentro do limite do exercício de suas competências





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*constitucionais, avaliar a pertinência e a viabilidade de políticas locais de manejo, sempre com base em critérios científicos e ambientais sólidos. **Iniciativa parlamentar em lei de política pública. Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, do C. Supremo Tribunal Federal: “Não configura usurpação de competência privativa do Poder Executivo a lei que, embora criando despesa para a Administração Pública, não trate de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos. A possibilidade de formular políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Executivo, mediante projeto de iniciativa legislativa parlamentar, é restrita a leis que estabeleçam apenas diretrizes gerais ou objetivos, sem adentrar na esfera de organização administrativa, atribuição de órgãos ou imposição de procedimentos e obrigações concretas para a execução, sob pena de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação do princípio da Separação dos Poderes.***

Matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não configura usurpação de competência privativa do Poder Executivo a lei que, embora criando despesa para a Administração Pública, não trate de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos. Alguns dispositivos da lei impugnada impõem obrigações e/ou atribuem funções ou responsabilidades específicas à órgãos administrativos municipais, matéria que é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não podendo, portanto, compor projeto de lei de iniciativa parlamentar. Inteligência do artigo 24, §2º, da Constituição Estadual e Tema 917, da sistemática de Repercussão Geral, do C. Supremo Tribunal Federal. Verificada a constitucionalidade dos artigos 1º,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

2º, 3º, 6º, 9º e 10º, por tratarem de normas gerais de política pública. Inconstitucionalidade dos artigos 4º, “caput” e parágrafo único; artigo 5º, “caput” e parágrafo único; artigo 7º e artigo 8º, apenas a expressão “e/ou de recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente”, todos da Lei nº 3.247, de 18 de outubro de 2023, do Município de Bastos. Ação direta parcialmente procedente. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2289273-69.2023.8.26.0000 AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BASTOS RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BASTOS SÃO PAULO”. (grifo nosso).

Diante desse quadro normativo e jurisprudencial, entendo que o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 21/2026 se mantém dentro dos limites constitucionais de atuação do Poder Legislativo. Isso porque a proposição limita-se a instituir diretrizes gerais de política pública voltadas à melhoria da eficiência dos serviços municipais de saúde, sem promover ingerência na organização administrativa, sem criar ou alterar atribuições de órgãos do Poder Executivo e sem impor obrigações operacionais concretas de execução.

Nessas condições, à luz da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no âmbito da repercussão geral, não se verifica usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nem violação ao princípio da separação dos poderes.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Assim, conclui-se pela constitucionalidade formal e material da proposição, tal como redigida, por inexistência de vício de iniciativa ou afronta à ordem constitucional vigente.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o presente Substitutivo ao Projeto de Lei nº 21/2026, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 31 de março de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

