

PROCESSO Nº : 0336/2025.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei nº 006/2025.
AUTOR : Vereador Matheus Mariano.

PARECER JURÍDICO nº 031/2025 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 006/2025, que **“Dispõe sobre a obrigatoriedade de as redes pública e privada de saúde oferecerem leito ou ala separada para mães de natimorto, aborto espontâneo e/ou com óbito fetal, que estejam aguardando ato médico para retirada do feto.”**, de autoria do Vereador MATHEUS MARIANO.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)¹ desta Casa, sendo devidamente protocolada e encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer, conforme previsto no artigo 179, inciso III, do Regimento Interno².

É o relato do essencial. Passamos, então, a sua análise.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a **análise técnico-jurídica**, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei nº 006/2025, com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento jurídico, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal³ e conforme as atribuições previstas nos artigos 155 e 156 do Regimento Interno desta Casa (Resolução nº 425/2024).

A priori, é necessário admitir que no procedimento prévio de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção

¹ **Art. 157.** Todas as proposições da Câmara Municipal de Araguaína devem tramitar por meio de sistema eletrônico próprio de tramitação processual legislativa, com mecanismos de autenticação e garantia de integridade e origem.

Parágrafo único. Propositura é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza, em termos explícitos e sintéticos e de acordo com as normas de redação oficiais e técnica legislativa, não devendo contrariar as normas constitucionais, legais e regimentais.

Art. 158. (...) Parágrafo único. As proposições seguirão padrão e forma determinados pela Secretaria Legislativa e deverão ser acompanhadas da devida justificativa, além de outros requisitos determinados por este Regimento e/ou pela Lei Orgânica.

² **Art. 179.** Os projetos de lei obedecerão à seguinte tramitação, via sistema eletrônico de tramitação: (...) III - envio à Procuradoria Jurídica;

³ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021





legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto sob três perspectivas elementares: **I)** A matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios; **II)** O respeito a rígida observância das preferências quanto a iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; **III)** A possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta a direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

Alberto de Magalhães Franco Filho ensina que "(...) o controle prévio e realizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo e antes do projeto de lei ingressar no ordenamento jurídico. Este controle será realizado em regra pelos poderes Legislativo e Executivo e excepcionalmente pelo Judiciário. O Legislativo fará o controle preventivo através das comissões (...), na forma que determinar o regimento interno da respectiva legislativa (...)"

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo parlamentar nesta Casa de Leis. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O projeto de Lei nº 006/2025 se revela verticalmente incompatível com a Constituição, ao determinar que as unidades das redes pública e privada de saúde localizadas no município de Araguaína, devam oferecer às parturientes de natimorto acomodação em leito, ala ou área separada dos demais pacientes e gestantes, posto que, está disciplinando matéria própria de **gestão pública**, em atos concretos de administração municipal, **cuja iniciativa cabe ao Chefe do Poder Executivo**, a partir da análise de critérios de oportunidade e conveniência, avaliando a necessidade e o

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



modo de concretização de providências na área da saúde.

A norma interfere na organização administrativa quando trata das formas como deveriam ser distribuídas as acomodações nas unidades de saúde. Caracterizando interferência do Legislativo na organização administrativa.

Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei possui vício de iniciativa, tendo em vista tratar-se de **ato de gestão administrativa e execução de serviços públicos**, cuja competência é exclusiva do Chefe do Executivo, conforme o disposto no artigo 27, §1º, inciso II, alínea 'b', da Constituição do Estado do Tocantins. Vejamos:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:
[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa, matéria orçamentária e **serviços públicos**;

[...]

Art. 65. (...).

Parágrafo único. **As regras das competências privativas** pertinentes ao Governador do Estado, previstas nesta Constituição, no que couber, **são aplicáveis ao Prefeito municipal**.

(Grifou-se)

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal de Araguaína/TO traz, dentre outros, os seguintes dispositivos, *in verbis*:

Art. 1º (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

[...]

Art. 63. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

[...]

III – **organização administrativa**, matéria orçamentária e tributária, e de **serviços públicos municipais**;

[Grifou-se]

Prevalece, portanto, como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, respectivamente) aquelas relativas ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, possui jurisprudência consolidada a este





respeito, senão vejamos:

“(…) As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003)

“(…) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008)

Assim, **em que pese a louvável iniciativa estampada na presente propositura**, o ato normativo é verticalmente incompatível com nossa sistemática constitucional, sobretudo por impor formas de conduta aos órgãos municipais no que diz respeito à prestação dos serviços elencados.

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, **ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.**

Sobre o tema, vale colacionar aqui os ensinamentos do renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES:

“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” (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Nº PROC.: 00336 - PL 006/2025 - AUTORIA: Ver. Matheus Mariano
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 005103 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D067FADEA1FB8FF2504EFA4161825777



Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Muito embora **este projeto de lei traga em seu texto uma proposta que atenda os anseios sociais**, a iniciativa parlamentar no presente caso, ainda que revestida de ótima intenção, invade a esfera da **gestão administrativa**, e como tal, é inconstitucional, por violar o princípio constitucional da separação dos poderes. Não restam dúvidas, portanto, que a matéria em análise foge à competência do Poder Legislativo. Por conseguinte, forçoso é concluir que o projeto de lei apresenta **vício de iniciativa**.

Ao atribuir responsabilidades ao Executivo Municipal e determinar a forma de execução das atividades, inclusive com geração de custos ao erário, está ingressando em tema próprio de organização administrativa (art. 61, §1º, II, "b", CF/88), adentrando na seara atinente às realizações materiais inerentes à Administração, alterando a rotina e estrutura das unidades de saúde.

Sobre projetos de lei que geram despesas ao município, a Lei Orgânica Municipal assim estabelece:

Art. 59. (...)

Parágrafo único. **O projeto de lei que implique em despesa** deverá ser acompanhado de indicação das respectivas dotações orçamentárias especificadas no orçamento de vigência. (Grifou-se)

Vale destacar que o mero fato de gerar novas despesas ao Poder Executivo **não obstaculiza a tramitação de projetos de lei**, desde que haja previsão do programa na lei orçamentária anual, na forma do artigo 167, I, da CF/88. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que *"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."* (ARE nº 878.911/RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, publicado em 11/10/2016).

Sucedese que, muito além de apenas criar novas despesas ao Executivo, o Projeto de Lei nº 006/2025 objetiva a criação de novas atribuições permanentes para as repartições públicas.

Nesse sentido, a jurisprudência:





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores **determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos**, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015). Grifo nosso.

Destarte, apesar de ser **RELEVANTE SOB O PONTO DE VISTA MATERIAL**, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos que atribuam obrigações até então inexistentes, compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa.

Mostra-se elogiável a iniciativa do Nobre Vereador, pois se trata de matéria de grande importância para a comunidade araguainense. Assim, **recomenda-se** a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: **REQUERIMENTO**, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.

4. PROCESSO LEGISLATIVO E REGRAS REGIMENTAIS

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa escrita, em conformidade com o disposto nos artigos 157 e 158, parágrafo único, do Regimento Interno (RI)⁶ desta

⁶Art. 157. Todas as proposições da Câmara Municipal de Araguaína devem tramitar por meio de sistema eletrônico próprio de tramitação processual legislativa, com mecanismos de autenticação e garantia de integridade e origem.

Parágrafo único. Propositura é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza,



Casa.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 58, da Lei Orgânica Municipal. É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal. Salutar observar que o artigo 45, § 3º⁷, da LOM, indica que para fins de contagem (para efeito de quórum) se inclui a presença do presidente da Casa.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Constituição, Justiça e Redação** (art. 79, R. I.), **Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento** (art. 80, R.I.) e a de **Saúde e Assistência Social** (art. 83, R. I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.

5. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos acima expostos, esta Procuradoria **RECOMENDA** a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: **REQUERIMENTO/INDICAÇÃO**, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.

OUTROSSIM, ressalvado o vício de iniciativa (art. 63, III da Lei Orgânica Municipal) esmiuçado no corpo do parecer, o projeto reúne os elementos formais essenciais exigidos para a sua regular tramitação junto a esta Casa de Leis, nos termos da Lei Orgânica deste Município, de seu Regimento Interno, e os aqui expostos.

É o parecer.

em termos explícitos e sintéticos e de acordo com as normas de redação oficiais e técnica legislativa, não devendo contrariar as normas constitucionais, legais e regimentais.

Art. 158. (...) Parágrafo único. As proposições seguirão padrão e forma determinados pela Secretaria Legislativa e deverão ser acompanhadas da devida justificativa, além de outros requisitos determinados por este Regimento e/ou pela Lei Orgânica.

⁷ Art. 45. O Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto só terá direito a voto: (...) §3º Conta-se a presença do Presidente da Câmara, em qualquer caso, para efeito de quórum.



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 10 dias do mês de março de 2025.

ALANA BEATRIZ SILVA COSTA

Procuradora-Chefe da Câmara Municipal
OAB/TO sob o n. 009237

Nº PROC.: 00336 - PL 006/2025 - AUTORIA: Ver. Matheus Mariano
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 005103 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D067FADEA1FB8FF2504EFA4161825777

