

PARECER Nº 03



CÂMARA MUNICIPAL DE
URUGUAIANA
LEGISLATIVO ATUANTE. DEMOCRACIA FORTALECIDA

Gabinete da Vereadora Stella Luzardo Alves

Rua Bento Martins, nº. 2.619, Bairro Centro, CEP: 97.501-520, Uruguaiana/RS

Telefones: (55) 3412-5977 – Ramal: 228

Home Page: www.uruguaiana.rs.leg.br

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Documento: Projeto de Lei nº. 57/2025

Procedência: Vereador Mano Gás

Relatora: Vereadora Stella Luzardo Alves

Assunto: “Dispõe sobre a disponibilidade de leitos de descanso e acolhimento no hospital Santa Casa de Caridade do Município de Uruguaiana, destinados a pacientes em estágio terminal de doenças crônicas ou incuráveis”.

I - RELATÓRIO

É submetido à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação o Projeto de Lei nº. 57/2025, de proposição do Vereador Mano Gás, que “Dispõe sobre a disponibilidade de leitos de descanso e acolhimento no hospital Santa Casa de Caridade do Município de Uruguaiana, destinados a pacientes em estágio terminal de doenças crônicas ou incuráveis”, para análise e parecer.

A proposição apresentada visa assegurar o direito ao cuidado digno, humano e compassivo aos pacientes em estágio terminal no município de Uruguaiana. O acolhimento adequado em leitos de descanso, aliado aos cuidados paliativos, representa uma política de saúde que valoriza a vida em sua integralidade, inclusive em seus momentos finais, bem como, estabelece em seus artigos, as diretrizes para a criação e manutenção de tais leitos, especificando, em alguns casos, características e finalidades.

II – PARECER

Após detida análise da proposição, esta Comissão debruçou-se sobre a sua constitucionalidade e legalidade, em especial no que concerne à competência para a iniciativa legislativa.

Inicialmente, informa-se que dá análise do projeto de lei em questão, verifica-se que a matéria nele tratada refere-se a questões de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação vigente.

Em segundo lugar, importa destacar que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo pertence ao Executivo Municipal nos termos do art. 96 da Lei Orgânica. Em consonância com o que está retratado no art. 30, inciso I da Constituição Federal¹, que estabelece as competências dos Municípios, **para legislar sobre assunto de interesse local.**

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", **estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e servidores públicos da União, dos Territórios e dos Municípios.

No entanto, a análise detida do presente Projeto de Lei **revela potenciais óbices de ordem constitucional e legal, notadamente no que concerne à invasão da esfera de competência do Poder Executivo Municipal.**

Embora o presente projeto de lei trate de uma questão sensível e relevante para a comunidade, ao dispor sobre a obrigatoriedade de disponibilização de leitos em um hospital específico, ainda que de natureza filantrópica, a matéria tangencia a organização e o funcionamento dos serviços de saúde no âmbito municipal. A gestão e a alocação de recursos e espaços dentro de unidades de saúde, mesmo que privadas, mas que atendem ao público e podem receber recursos públicos, **inserem-se na esfera de atuação e planejamento do Poder Executivo.**

Nesse sentido, o presente projeto de lei, ao determinar de forma específica a *disponibilidade* de leitos de descanso e acolhimento, com detalhes que podem adentrar na organização interna e na gestão dos serviços de saúde da referida instituição hospitalar, **parece extrapolar a função normativa do Poder Legislativo,** bem como, invade a esfera de competência privativa do Poder Executivo, caracterizando vício de iniciativa insanável.

Embora a intenção seja louvável, no caso em questão, os artigos 4º e 6º do presente projeto **atribuem ao Poder Executivo tarefas administrativas voltadas à realização do objeto normatizado, o que configura uma invasão clara de competência privativa do Prefeito.** Tal situação viola o princípio da independência dos poderes e, por consequência, **caracteriza inconstitucionalidade formal da proposição devido ao vício de iniciativa.**

A Orientação Técnica do Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos - IGAM nº. 10.843/2025, anexa a este parecer, reforça essa posição. Assim, diante do exposto, opina-se que o Projeto de Lei nº. 57, de 2025 **se torna inviável do ponto de vista jurídico, uma vez que sua tramitação ao disponibilizar leitos de descanso e acolhimento no hospital Santa Casa de Caridade do Município de Uruguaiana, uma vez que essa decisão cabe exclusivamente ao Poder Executivo.**

Nesse sentido, a criação de leitos de descanso e acolhimento em um hospital local, como a Santa Casa de Caridade de Uruguaiana, pode ser interpretada como um assunto de interesse local, **justificando a atuação legislativa municipal.**

Diante disso, entende-se que a matéria não se enquadra como tema apto a tramitar na forma de projeto de lei, **mas sim como uma sugestão de**



política pública ou recomendação “INDICAÇÃO”, a ser encaminhada ao Poder Executivo para análise e implementação.

III – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, e considerando os potenciais vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade identificados, notadamente a possível invasão da esfera de competência do Poder Executivo Municipal e a ingerência na gestão administrativa do Hospital Santa Casa de Caridade, esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, emite parecer pela **INCONSTITUCIONALIDADE** e **ILEGALIDADE** do Projeto de Lei nº. 57/2025, por vício de iniciativa, uma vez que a matéria nele tratada é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Por fim, esta Comissão de Constituição e Justiça manifesta-se favoravelmente à proposição do tema por meio de uma “**INDICAÇÃO**” ao Poder Executivo, em vez de tramitação como projeto de lei nesta Casa Legislativa.

Sala das Comissões, 14 de Maio de 2025.


Vereadora Stella Luzardo Alves
Relatora

VOTO:

De acordo:



Contrário:



Porto Alegre, 12 de maio de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 10.843/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana, através de consulta enviada ao IGAM, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 47/2025, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a disponibilidade de leitos de descanso e acolhimento no hospital Santa Casa de Caridade do Município de Uruguaiana, destinados a pacientes em estágio terminal de doenças crônicas ou incuráveis.

II. Inicialmente, no que respeita a existência de competência legislativa do Município para dispor sobre a matéria, verifica-se que a Constituição Federal, em seu art. 30, I, estabeleceu competência aos Municípios para legislar sobre assunto de interesse local.

Nesse contexto, na medida em que, à evidência, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal na prestação de serviço público de saúde é assunto de interesse local, tem-se por competente o Município para dispor sobre a matéria objeto do projeto de lei 64, de 2025.

Constatada a competência do Município para dispor sobre a matéria objeto do projeto de lei analisado, necessário verificar se a deflagração do processo legislativo observou a ordem legal e constitucional de regência da matéria.

Observe-se, neste sentido, que a Lei Orgânica do Município de Uruguaiana estabelece que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre criação, extinção, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública, bem como organização e prestação de serviços públicos.

Referido comando legal tem matriz constitucional no disposto no art. 61, § 1º, da Carta Política Nacional, de observância obrigatória por todos os entes federados, que estabelece reserva da iniciativa ao chefe do Poder Executivo relativamente as matérias que digam respeito a estruturação e as atribuições dos órgãos da Administração.

Neste sentido o Supremo Tribunal Federal, em julgamento ao qual foi conferida repercussão geral (Tema 917), asseverou que as matérias cuja iniciativa é reservada ao chefe do Poder Executivo são aquelas elencadas no art. 61, § 1º, da CF/88, sendo, portanto, da iniciativa privativa do prefeito as matérias relativas estrutura e atribuições dos órgãos do Poder Executivo.



Sendo assim, no que se refere ao exercício da iniciativa legislativa no caso concreto, verifica-se que não pode o Poder Legislativo impor conduta administrativa ao Poder Executivo, objetivando dar concretude ao objeto legislado, como expressamente determina o texto projetado, porque é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo dispor sobre as atribuições das Secretarias e órgãos municipais.

Gilmar Ferreira Mendes afirma que "*Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas*" (em "Jurisdição Constitucional". São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 263).

Nesse sentido, veja-se recente precedente jurisprudencial pontual, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, quanto a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar impondo atribuições administrativas ao Poder Executivo necessárias a consecução do objeto normatizado:

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 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.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2242671-20.2023.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/01/2024; Data de Registro: 01/02/2024)



No caso concreto, o texto projetado, em seus arts. 4º e 6º, expressamente impõe atribuições administrativas ao Poder Executivo, tendentes a consecução do objeto normatizado, em clara invasão de área de atuação privativa do Prefeito, o que determina afronta ao princípio da independência dos poderes e consequente inconstitucionalidade formal da proposição, por vício de iniciativa.

III. Dito isto, consoante as ponderações deduzidas, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 57/2025, na forma em que se apresenta, visto que a proposta de iniciativa parlamentar avança sobre seara administrativa da competência exclusiva do Prefeito.

Sugere-se seja o projeto de lei convertido e indicação, encaminhando-se a matéria como sugestão ao Prefeito.

O IGAM permanece à disposição.



EVERTON M. PAIM

OAB/RS 31.446

Consultor Jurídico do IGAM