

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 28/2025 – ISF

Projeto de Lei Ordinária nº 214/2025

Processo Legislativo nº 370/2025

Autor (a): Vereadora Vanda Régia Américo Gomes

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que autoriza a implantação da Farmácia Municipal de Manipulação no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde. Criação e estruturação de órgão ou serviço público. Matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, “e”, da CF/88). Invasão de competência administrativa. Vício formal de iniciativa. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Parecer desfavorável à tramitação.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 214/2025, de iniciativa da Vereadora Vanda Régia Américo Gomes, que autoriza a implantação da Farmácia Municipal de Manipulação no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Marabá, destinada à produção de medicamentos manipulados a pacientes atendidos pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

O projeto foi distribuído à Comissão de Justiça, Legislação e Redação, que o encaminhou a este Departamento Jurídico, para emissão de parecer, nos termos do art. 70, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o relatório.

De início, frisa-se que este parecer tem por finalidade realizar o controle prévio de constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com as técnicas legislativas, abordando os seguintes aspectos: constitucionalidade e legalidade, competência legislativa, iniciativa, adequação da espécie normativa, comissões competentes e quórum necessário para aprovação.

Ressalta-se que a natureza jurídica do presente parecer é opinativa, não vinculando a decisão política das comissões ou do Plenário da Câmara Municipal, que detêm a competência deliberativa e a quem cabe a análise político-legislativa.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 confere aos Municípios a competência comum para cuidar da saúde (art. 23, II) e competência suplementar para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e II).

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”.

Todavia, o exercício dessa competência não autoriza o Poder Legislativo a invadir a esfera administrativa, especialmente quando o conteúdo do projeto implica criação, estruturação ou autorização de órgão, serviço ou unidade vinculada à Administração Municipal, o que constitui atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal de 1988 e art. 66, inciso VII, da Lei Orgânica do Município de Marabá/PA:

“Art. 61 (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública,”. (Art. 61, § 1º, “e”, da CF/88).

“Art. 66. Compete ao Prefeito entre outras atribuições:

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;” (art. 66, VII, da Lei Orgânica do Município de Marabá/PA).

Portanto, embora a Constituição autorize o Município a legislar sobre a temática da saúde pública de interesse local, **o projeto em apreço** determina a implantação de uma **Farmácia Municipal de Manipulação vinculada à Secretaria de Saúde** — matéria que se insere na **competência exclusiva do Executivo**, por se tratar de **matéria de gestão administrativa e de estrutura da Administração Pública local**.

Dando seguimento, o art. 168, II, “b”, do Regimento Interno da Câmara, assim define os legitimados para apresentar projeto de lei ordinária:

“Art. 168. A iniciativa de projetos compete: (...)

II - os de lei ordinária;

a) ao Prefeito Municipal;

b) a qualquer vereador;

c) às comissões e à Mesa Diretora da Câmara;

d) a cinco por cento, no mínimo, do eleitorado municipal;” (grifou-se).

Logo, em regra, a competência para deflagrar o projeto de lei ordinária é concorrente, podendo ser individual ou colegiada, ressalvadas as hipóteses de iniciativa reservada, o que é o caso.

Conforme supramencionado, o art. 61, §1º, II, “e”, da CF/88 e o art. 66, VII, da LOM, são claros ao atribuir a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública.

In causa, ao autorizar a implantação de uma Farmácia Municipal de Manipulação, o projeto não se limita a uma diretriz programática, mas impõe ao Executivo à criação de uma unidade administrativa e a execução de serviços técnicos especializados, com impacto financeiro, de pessoal e de estrutura

física, o que excede o poder normativo genérico da Câmara Municipal. Portanto, há vício formal de iniciativa e consequente inconstitucionalidade formal subjetiva.

A propósito, vejamos entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“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)” (TEMA 917 de Repercussão Geral do STF) **(grifou-se)**.

“EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 4.012 DE 23 DE SETEMBRO DE 2021 - MUNICÍPIO DE CONGONHAS - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUI O PROGRAMA DE INCENTIVO À CONTRATAÇÃO DE MULHERES, COM PREFERÊNCIA AS QUE SE ENCONTRAM EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - INVASÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE . 1. A lei de iniciativa parlamentar que objetiva concretizar direito social previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado de Minas Gerais não ofende o princípio da separação dos poderes. 2. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei, resultante de iniciativa parlamentar, que trata da estrutura e das atribuições de Órgãos e Secretarias da Administração Pública, por se referir à matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art . 61, § 1º, da Constituição Federal. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 09263055620238130000, Relator.: Des.(a) Júlio César**

Lorens, Data de Julgamento: 29/02/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 07/03/2024). Grifou-se)".

Nesse sentido, também têm se posicionado a jurisprudência pátria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 2.951 de 01 DE JULHO DE 2022, QUE INSTITUI O PROGRAMA ODONTO MÓVEL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL . É inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que cria a obrigação e responsabilidade para órgão do Poder Executivo Municipal, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo, em clara afronta ao art. 39, § 1º, inc. II, alínea d, da Constituição do Estado de Rondonia, e art. 65, § 1º, inc . IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809053-80.2023.822 .0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Data de julgamento: 27/02/2024.” (TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08090538020238220000, Data de Julgamento: 27/02/2024, Gabinete Des. Kiyochi Mori) (grifou-se).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.962/2023 - MUNICÍPIO DE ITAÚNA - AVALIAÇÃO PERIÓDICA DAS VIAS PÚBLICAS URBANAS E RURAIS DE RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal . A promoção de fiscalização e avaliação das vias públicas urbanas e rurais que se encontram sob a responsabilidade do Município de Itaúna confere inédita atribuição à Administração

Pública Municipal, com a obrigação de atuar elaborando cronogramas para as vistorias eventualmente realizadas nas vias municipais, além da criação de comissão multidisciplinar para liderar a inspeção, cuja realização será acompanhada dos munícipes, revelando-se necessária a definição de estrutura e servidores para desempenho das novas atividades. A Lei Municipal n. 5.962/2023, de iniciativa parlamentar, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes.” (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 25369532920238130000, Relator.: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 08/05/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 15/05/2024) (**grifou-se**).

Nesse diapasão, o professor **Hely Lopes Meirelles** também ensina que os projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública direta são de iniciativa privativa do Prefeito:

“São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Poder Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre **criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal**; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município (...)” (MEIRELLES ,Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, Editora Juspodivm, 2025, p.548) (**grifou-se**).

Por fim, ressalta-se que o mérito do projeto — garantir acesso a medicamentos manipulados — é socialmente louvável e de grande relevância pública. Entretanto, o aspecto material não tem o condão de convalidar o vício formal de iniciativa, conforme a clássica distinção entre constitucionalidade formal e material.

Assim, ainda que o conteúdo atenda a valores constitucionais (saúde e dignidade da pessoa humana), a iniciativa parlamentar é inconstitucional, o que inviabiliza a tramitação do Projeto de Lei Ordinária nº 214/2025.

3. DAS COMISSÕES COMPETENTES

Nos termos regimentais, o projeto deve ser submetido às seguintes comissões: Comissão de Justiça, Legislação e Redação (art. 51 do Regimento Interno); Comissão de Finanças e Orçamento (art. 52 do Regimento Interno); e Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social (art. 56 do Regimento Interno).

Entretanto, em razão da inconstitucionalidade formal, recomenda-se o arquivamento do projeto em apreço.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que o Projeto de Lei nº 214/2025 versa sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal de 1988 e art. 66, inciso VII, da Lei Orgânica do Município de Marabá/PA, **OPONA-SE PELA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA DO PRESENTE PROJETO**, ante a existência de vício de iniciativa, o que inviabiliza a regular tramitação do processo legislativo em análise.

Todavia, diante da relevância da matéria ora apresentada, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação a devolução dos autos a Autora do projeto, sugerindo-se a reapresentação da proposta legislativa na forma de anteprojeto ao Poder Executivo Municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Marabá-PA, 14 de outubro de 2025.

IERRY SOUZA FRAZÃO

Advogado da Câmara Municipal de Marabá
Matrícula Funcional nº 2191- CMM