



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 22 de abril de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 67/2026** – Institui a campanha “Check-up Geral das Mulheres” – Direito à saúde – Competência municipal – Iniciativa parlamentar – Separação dos Poderes – Direcionamento da atuação da rede municipal de saúde – Possível ingerência na gestão administrativa – Vício de iniciativa - Prudência legislativa – Anteprojeto de lei – Parecer pela conversão da proposição em anteprojeto.

I - CONSULTA

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG encaminha, para análise jurídica, o Projeto de Lei nº 67/2026, que institui a campanha “Check-up Geral das Mulheres”. A proposição legislativa é de iniciativa parlamentar e objetiva alertar e orientar as mulheres sobre o diagnóstico precoce e prevenção de doenças.

A proposição prevê a realização anual da campanha, conforme recomendação das equipes de saúde da rede básica municipal, considerando o histórico de saúde pessoal e o perfil epidemiológico da população. Estabelece, ainda, a priorização de atividades como palestras sobre atividade física, medição da pressão arterial, orientação nutricional e indicação de exames preventivos. Também admite a solicitação de exames pelos profissionais de saúde, observadas as diretrizes e protocolos pertinentes, bem como a possibilidade de celebração de parcerias com entidades públicas ou privadas, desde que haja disponibilidade orçamentária.

A justificativa da proposição assinala a relevância da medida para a promoção da saúde, a prevenção de doenças e o diagnóstico precoce, destacando a





incidência de câncer de mama, a mortalidade feminina por causas evitáveis e a importância de uma abordagem integral da saúde da mulher.

É o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência municipal e do interesse local

A Constituição da República, em seu art. 30, inciso I, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. De igual modo, o art. 23, II, da Constituição prevê competência comum da União, Estados e Municípios para cuidar da saúde e assistência pública.

A temática relacionada à saúde pública, a prevenção de doenças e incentivo ao diagnóstico precoce insere-se no âmbito do interesse local, especialmente no que toca à organização de políticas complementares de apoio à população.

A realização de ações preventivas, educativas e de acompanhamento possui um impacto direto na saúde pública municipal, na contribuição para a detecção precoce de doenças, na redução de agravos e, conseqüentemente, na diminuição dos custos com tratamentos de maior complexidade no futuro. Trata-se de matéria cuja execução e efeitos se concentram territorialmente no Município de Santa Luzia, não havendo invasão de competência privativa da União (art. 22 da CF) nem matéria reservada aos Estados (art. 25, §1º).

Conclui-se, sob o aspecto formal, que o Município possui competência para legislar sobre a organização dos serviços de saúde no âmbito local, especialmente quando a norma não contraria diretrizes gerais federais ou estaduais.

2.2. Da iniciativa





A análise da iniciativa legislativa deve partir do princípio da separação dos Poderes, segundo o qual não cabe ao Legislativo invadir a esfera de atuação administrativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, especialmente quanto à estrutura da Administração, às atribuições de órgãos públicos e ao regime jurídico de servidores.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.¹.

Nesse contexto, é certo que, por vezes, o Poder Legislativo se utiliza de projetos dessa natureza apenas para sinalizar prioridades públicas ou exortar a Administração à adoção de determinadas medidas, editando diplomas de baixa densidade normativa, sem efetivo conteúdo inovador. É justamente por isso que as chamadas leis autorizativas costumam receber críticas doutrinárias, por frequentemente se limitarem a permitir ao Executivo aquilo que ele já poderia fazer no exercício ordinário de sua competência administrativa.

Todavia, a matéria não comporta solução automática. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que há hipóteses em que a iniciativa parlamentar efetivamente invade a competência do Executivo, sobretudo quando cria atribuições concretas para órgãos administrativos ou impõe a execução de programas específicos.

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”.
3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.

¹ cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, pp. 111/112





4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.²

Por outro lado, o próprio Supremo também assentou que o ponto de análise não está, pura e simplesmente, na eventual repercussão administrativa ou financeira da proposta. O critério constitucional é mais preciso: não há usurpação da iniciativa privativa do Executivo quando a lei, embora possa gerar despesa, não trate da estrutura da Administração, não crie atribuições para seus órgãos e não altere o regime jurídico de servidores.

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)⁶.

Assim, a simples repercussão financeira ou administrativa do projeto não basta, por si só, para caracterizar vício de iniciativa. Ainda assim, trata-se de ponto sensível, porque a linha divisória entre a instituição de diretriz legislativa legítima e a indevida interferência na gestão administrativa nem sempre é nítida. Por isso, o exame deve recair sobre o grau de ingerência concreta da proposição na organização e no funcionamento da Administração, e não apenas sobre seus eventuais reflexos orçamentários.

No caso do Projeto de Lei nº 067/2026, a controvérsia reside exatamente nesse ponto sensível. De um lado, a proposição não reorganiza a estrutura da Secretaria Municipal de Saúde, não cria cargos, nem altera o regime jurídico de servidores. De outro, ao instituir campanha anual, indicar atividades a serem priorizadas e mencionar exames específicos, o texto acaba por tangenciar a forma de organização e execução da política pública de saúde no âmbito administrativo.

Com efeito, o ponto de maior tensão jurídica está no direcionamento legislativo da política pública de atendimento. Isso porque a proposição fixa periodicidade anual para a campanha e elenca, desde logo, um conjunto de atividades e exames a

² STF - ADI: 2807 RS, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 03/03/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2020 (STF, ADI 2807, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 02/03/2020)





serem contemplados, o que pode ser compreendido como interferência, ainda que indireta, na gestão administrativa da rede municipal de saúde.

É justamente nesse tipo de situação que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige análise qualitativa do grau de ingerência do Legislativo sobre a Administração. Quando a lei se limita a instituir diretriz geral de promoção de direito fundamental, a tendência é reconhecer sua validade. Quando, porém, passa a impor tarefas concretas, fluxos de atuação ou atribuições específicas a órgãos administrativos já existentes, o risco de vício de iniciativa se torna mais evidente.

Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública (ADI 2.807/RS)

Assim, embora o objetivo do Projeto de Lei nº 067/2026 seja a proteção à saúde (direito social), sua redação direciona a atuação da rede municipal de saúde, podendo ser interpretada pelo Executivo como uma ingerência na gestão de suas unidades básicas de saúde e na atribuição de seus servidores, configurando vício de iniciativa.

2.3. Da prudência legislativa e do instrumento do anteprojeto

Considerando que o descumprimento das regras de iniciativa viola o princípio da separação dos Poderes e pode gerar insegurança jurídica e instabilidade nas políticas públicas, bem como diante do elevado número de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pelo Prefeito de Santa Luzia, a atuação parlamentar, na hipótese, deve pautar-se por redobrada cautela técnica.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia prevê instrumento específico apto a mediar esse conflito: o Anteprojeto de Lei. Trata-se de uma “indicação aprimorada”, que permite ao Poder Executivo analisar a viabilidade da proposta antes de sua eventual conversão em projeto de lei.





O encaminhamento da matéria como anteprojeto cumpre a função atípica do Legislativo de assessoramento ao Executivo, contribuindo para a formulação colaborativa de políticas públicas municipais, sem o risco de usurpação de competência.

III – AJUSTES NECESSÁRIOS NA PROPOSIÇÃO

Diante desse cenário de potencial conflito, e a fim de evitar futura invalidação judicial da norma, recomenda-se a conversão do Projeto de Lei nº 067/2026 em Anteprojeto de Lei.

Essa providência assegura que:

- a ideia legislativa seja preservada e submetida ao crivo técnico da Secretaria Municipal de Saúde;
- haja respeito à reserva de administração, evitando-se a imposição indireta de tarefas ao Executivo;
- o vereador autor receba o devido crédito político, caso o Executivo acolha a sugestão e a converta em projeto de lei formal.

IV- CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 67/2026 é **materialmente constitucional**, pois seu conteúdo é materialmente relevante e socialmente louvável. A proposição visa concretizar o direito à saúde e à assistência pública, deveres impostos ao Estado pela Constituição Federal (art. 196) e pela Constituição Estadual (art. 186). A prevenção de doenças e o incentivo ao diagnóstico precoce para as mulheres guarda estrita harmonia com os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção social.





Todavia, sob o prisma **formal**, o projeto padece de vício de iniciativa, por impor atribuições específicas à Secretaria Municipal de Saúde e interferir diretamente na organização e no funcionamento da Administração Pública municipal, em afronta aos arts. 2º e 61, § 1º, II, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por simetria.

Dessa forma, considerando a oscilação jurisprudencial quanto à criação de atribuições para órgãos públicos por iniciativa parlamentar, bem como o histórico de judicialização local, o parecer é pela necessidade de conversão do Projeto de Lei em Anteprojeto de Lei.

Essa medida, amparada no art. 113 do Regimento Interno, apresenta-se como a solução mais prudente para viabilizar a implementação do benefício social pretendido — o check-up das mulheres — sem os vícios formais que poderiam ensejar sua nulidade judicial.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

