

PARECER Nº 186/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 5686/2025

Autoria: Vereador RANALLI

Assunto: Projeto de Lei que estabelece diretrizes para as políticas e ações em saúde sexual e reprodutiva direcionadas a adolescentes e jovens na rede pública de saúde do município de Cuiabá e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

O autor busca com a propositura assegurar ações mais efetivas na implementação da política reprodutiva direcionadas aos jovens e adolescentes. Assevera, que as diretrizes contribuirão para amenizar os efeitos negativos da gravidez prematura e riscos ocasionados pelo aborto.

Enfatiza na justificativa que:

“Além das dificuldades de ordem emocional, social e econômica, diversos especialistas da área médica alertam para os riscos biológicos da gravidez precoce. O corpo de uma adolescente, especialmente na faixa dos 14 anos, pode não estar totalmente preparado para gestar e dar à luz um bebê, devido à imaturidade óssea e muscular. Essa realidade aumenta as chances de complicações no parto, colocando em risco a vida da mãe e da criança.

Outro fator preocupante é o número expressivo de adolescentes que, por medo ou falta de apoio, recorrem ao aborto clandestino. De acordo com dados da Organização Mundial da Saúde, dos 4 milhões de abortos realizados anualmente no Brasil, aproximadamente 1 milhão envolve adolescentes, resultando na morte de 20% dessas jovens e em casos de infertilidade permanente para muitas outras”.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Importante destacar que o exame desta Comissão é somente quanto a matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, não se adentrando em discussões de ordem política, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.



A repartição constitucional de competências é matéria afeta à organização do Estado e compreende de acordo com nossa Constituição: o estabelecimento de **competência material exclusiva da União** (art. 21); **competência legislativa privativa da União** (art. 22); **competência material comum entre União, Estados e Municípios** (art. 23), **competência legislativa concorrente** (art. 24), **competência suplementar dos Municípios** (art. 30, II) e **competência local dos municípios** (art. 30, I).

Dessa maneira o art. 24, XV, da Constituição Federal, confere apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar acerca da proteção à infância e à juventude.

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

(...);

XV - proteção à infância e à juventude;

(...).

Entretanto, em paralelo, a Carta Magna atribui, inclusive aos Municípios, o dever de proteger e assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida e à saúde, vejamos:

Art. 227. *É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o **direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.***

Ainda a respeito da competência legislativa cabe aos Municípios legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber:

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Em razão desse contexto normativo, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que os municípios têm competência legislativa suplementar ao Estatuto da Criança e do Adolescente para dispor sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não divirjam de legislação federal ou estadual, vejamos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. DIREITO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL.



AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual. 2. No caso, o Município do Rio de Janeiro, ao ampliar a publicidade ao combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes e à pedofilia, atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, II da Constituição Federal, complementando a proteção trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) às crianças e aos jovens cariocas. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1243834 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 22-05-2020 PUBLIC 25-05-2020). [Negritamos]

Quanto à iniciativa parlamentar, os projetos que instituem Políticas Públicas e Programas encontra amparo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde que não crie atribuições ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou ainda, da criação de cargos públicos. Dessa forma, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (**STF, Tema 917 de Repercussão Geral**).

As ementas dos julgados abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, confirmam esse entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 14.229, DE 12 DE AGOSTO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DIAGNÓSTICO E ACOMPANHAMENTO INTEGRAL AOS ALUNOS COM DISLEXIA, TDAH OU OUTRO TRANSTORNO DE APRENDIZAGEM, NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM POLÍTICA PÚBLICA QUE ENTRELAÇA ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINSTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO



ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE - **AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA LEI** – FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO ACARRETA SUA INCONSTITUCIONALIDADE - CAUSA DE PEDIR ABERTA - RESPEITO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 22, INC. XXIV, 24, INC. IX E 206, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS PELO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. (TJ-SP - ADI: 21966631920228260000 SP 2196663-19.2022.8.26.0000, Relator: Matheus Fontes, Data de Julgamento: 15/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/02/2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5630589-43.2022.8.09.0000 PROMOVENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTIVÍDIU - GO PROMOVIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE MONTIVÍDIU RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER ÓRGÃO ESPECIAL EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO. LEI MUNICIPAL Nº 1.409/2022, DE MONTIVÍDIU. NÃO FERIMENTO DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. **1. De acordo com a Súmula 917 do STF, o simples fato de lei originada do Legislativo dispor sobre políticas públicas a serem implementadas pelo Executivo, gerando, inclusive, aumento de despesas para os cofres públicos, não caracteriza, por si só, violação à reserva de iniciativa somente infringida quando não observar os ditames dos arts. 2º, 20, § 1º, inciso II, alíneas 'b' e 'e' 37, inciso XVIII, e 77, incisos II e V, da Constituição do Estado de Goiás, as leis de iniciativa parlamentar que:** a) criam ou extinguem Secretarias Municipais e órgãos públicos; b) tratam de regime jurídico e remuneratório de servidores do Poder Executivo Municipal e c) alteram atribuições administrativas a serem desempenhadas por órgãos da Administração Pública Municipal. **2. A Lei Municipal 1.409/2022, de Montividiu, não se amolda ao conceito de despesa obrigatória e, por isso, não macula o art. 113 do ADCT, se amoldando à autorização contida na jurisprudência do STF a respeito do tema, notadamente por ter reflexos positivos em problemas sociais, de saúde e segurança pública e de economia, ainda insolúveis pelos métodos administrativos convencionais. 3. Não evidenciado vício formal ou material em lei que prevê a concessão de contraceptivo a contingente de mulheres em condição de vulnerabilidade, deve ser**



admitida a sua constitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. (TJ-GO - ADI: 56305894320228090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). DESEMBARGADOR CARLOS HIPOLITO ESCHER, Órgão Especial, Data de Publicação: (S/R) DJ).

Assim, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar na instituição do Programa, haja vista que a proposição foi colocada em termos gerais e abstratos, deixando para o Poder Executivo definir as regras, preservando a competência da Administração para adotar os critérios de oportunidade e conveniência, para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que *“o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”*. (**Direito Municipal Brasileiro**, 6ª ed. Malheiros, 1990, p. 438-439).

Quanto a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, verifica-se tratar de proposição que visa a efetivação de Política Pública comum a todos entes da federação. Assim sendo, cabe verificar se a matéria se encontra na esfera da iniciativa legislativa reservada.

Neste contexto, não se deve levar em conta exclusivamente as terminologias adotadas pelo legislador, nem se limiar ao exame superficial da temática abordada neste projeto de lei.

Conforme se verifica no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “b” da CF, as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da administração superior municipal, caso em que se vislumbrará expressa reserva constitucional de iniciativa conferida ao Prefeito Municipal.

Entretanto, no caso específico do projeto em análise, deve-se atentar ao fato de que não se visualiza, *a priori*, dispositivo que objetive criar ou estruturar qualquer secretaria municipal.

Nessa direção leciona **João Trindade Cavalcante Filho**, citando **Ronaldo Jorge Araújo Veira Junior** e **Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro**, em publicação do Núcleo do Estatuto e Pesquisas do Senado Federal sobre o tema:

“É necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (lato sensu) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar. (...) O que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria cuja iniciativa não foi reservada ao executivo, a proposição de iniciativa parlamentar adentre



nessas matérias, criando atribuições a órgão do Executivo”.

Portanto, mostra-se legítima a possibilidade de qualquer parlamentar exercer sua iniciativa legislativa, que vise dar concretude a Política pública, desde que não tratem de criação e atribuição da estrutura dos órgãos do Poder Executivo e, no caso presente, a matéria não ocasiona transformação material da atuação do órgão ou secretaria, mas tão somente trata de funções institucionais que **já devem ser implementadas pelo Estado**, traçando diretrizes para o respectivo desenvolvimento.

Diante do exposto, esta Comissão opina pela legalidade e pela regular tramitação do projeto, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

Face ao exposto e considerando que a matéria é de competência municipal, pode ser de iniciativa parlamentar, em consonância com novo posicionamento do STF, portanto, não fere o princípio da separação dos poderes.

5. VOTO:

Voto do relator pela aprovação.

Cuiabá-MT, 6 de maio de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310030003800310037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 07/05/2025 11:05

Checksum: **D717E489342AC5DC7FD9E35C0FEDD2B17534DBE391FF52C5C6EBAD0D1DD6E4D6**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100310030003800310037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.