

PARECER Nº 64/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 36.498/2025

Autoria: Vereador Ilde Taques

Ementa: Projeto de Lei que: ***“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE PUBLICIZAÇÃO DO FLUXOGRAMA DE ATENDIMENTO, DIAGNÓSTICO E TRATAMENTO DA HANSENÍASE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.”***

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Vereador Ilde Taques, cujo objetivo é assegurar maior transparência, padronização e eficiência no atendimento aos casos de hanseníase no âmbito da rede pública municipal de saúde, mediante a obrigatoriedade de elaboração e ampla divulgação de um fluxograma simplificado e ilustrado que descreva, de forma acessível, as etapas de identificação, encaminhamento, diagnóstico, tratamento e acompanhamento da doença.

A medida visa facilitar a compreensão da população, orientar os profissionais de saúde e fortalecer as ações de vigilância e controle, em consonância com os protocolos do Ministério da Saúde e da Secretaria Municipal de Saúde.

A **Justificativa** do projeto foi formulada nos termos a seguir transcritos:

“A hanseníase é uma doença infectocontagiosa que ainda apresenta índices relevantes no Estado de Mato Grosso, especialmente em Cuiabá, figurando entre as capitais brasileiras com maior incidência. O diagnóstico precoce e o tratamento adequado são fundamentais para a interrupção da cadeia de transmissão e para a prevenção de incapacidades físicas.

A publicização de fluxogramas com informações claras e acessíveis permitirá que a população compreenda o caminho a ser seguido em caso de suspeita da doença, fortalecendo a busca ativa, o acesso ao diagnóstico e a adesão ao tratamento.”



Não há qualquer documentação e/ou estudo de viabilidade técnica, impacto financeiro, orçamentário, etc. instruindo o processo

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Cabe a esta *Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR* – se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do presente projeto de lei, a teor do disposto no artigo 49, *caput*, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá.

Este controle é vital para a higidez do ordenamento jurídico, evitando que normas eivadas de vícios — *sejam eles formais (iniciativa) ou materiais (conteúdo)* — ingressem no mundo jurídico, gerando falsas expectativas na população, insegurança jurídica para os administrados e desgaste institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo, muitas vezes culminando em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) perante o Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT).

A análise a seguir será pautada estritamente em **critérios técnicos, despida de qualquer juízo de valor político ou mérito administrativo**, focando na conformidade da proposição com a **Constituição Federal (CF/88)**, a **Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT)** e a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM)**.

O art. 2º da **Constituição Federal de 1988 (CF/88)** consagra a **separação dos poderes como cláusula pétrea**, estabelecendo que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Este princípio é reproduzido obrigatoriamente na Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT), em seu art. 190, e na Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM), art. 2º.

A harmonia entre os poderes pressupõe o respeito estrito às funções típicas de cada um. Ao



Legislativo cabe a função normativa geral e abstrata e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo. **Ao Executivo, por sua vez, cabe a função típica de administrar**, que envolve atos concretos de planejamento, organização, direção e execução dos serviços públicos.

A doutrina administrativista brasileira, capitaneada pelo saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, cunhou o conceito de **Reserva de Administração**. Trata-se de um núcleo de competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, intangível pela atividade legislativa parlamentar.

Segundo Meirelles:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município**; estabelece, apenas, normas de administração. **Não executa obras e serviços públicos**; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. **Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura**; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. [...] **O que a Câmara não pode é estabelecer a 'minúcia' da administração, a 'gestão' propriamente dita, porque esta é incumbência exclusiva do Prefeito.**". [destaque nosso]*

A reserva de administração impede que o Legislativo se transforme em um **cogestor**.

Quando uma lei de iniciativa parlamentar desce a detalhes operacionais — como **determinar a elaboração de um "fluxograma", escolher a "linguagem" de um cartaz, ou definir "onde" ele deve ser afixado** —, ela deixa de ser uma norma geral e passa a ser um ato de gestão travestido de lei. Tal ingerência viola a independência do Executivo, pois **retira do gestor público a discricionariedade técnica e política para definir como, quando e com quais recursos implementar as políticas de comunicação e saúde**.

Para resguardar a Reserva de Administração, a Constituição Federal estabeleceu, no **art. 61, § 1º**, um **rol taxativo de matérias cuja iniciativa de lei é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo**.

Pelo **Princípio da Simetria**, pacificado pelo STF e pelo TJMT, essas regras de processo legislativo federal são de **reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis**



Orgânicas Municipais.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM) materializa essa simetria nos artigos 27 e 41.

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

A inobservância dessas regras de iniciativa gera Vício de Iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva), nulidade que não se convalida nem mesmo com a sanção do Prefeito.

O Projeto de Lei em análise, embora movido por intenção louvável de saúde pública, **padece de múltiplos vícios que contaminam irremediavelmente sua validade jurídica.** A seguir, detalham-se as inconstitucionalidades dispositivo a dispositivo.

O Artigo 3º do Projeto é peremptório:

"A Secretaria Municipal de Saúde será responsável pela atualização periódica do conteúdo do fluxograma..."

Este dispositivo incide em flagrante inconstitucionalidade por violação ao **art. 61, § 1º, II, alínea "e", da Constituição Federal**, aplicável por simetria. A criação, estruturação e



definição de **atribuições** de Secretarias e órgãos da administração pública são de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

O **Supremo Tribunal Federal, na ADI 3178/AP**, fixou o entendimento de que é inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3 . Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4 . Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5 . **Ação julgada procedente.**

(**STF - ADI: 3178** AP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 27/09/2006, **Tribunal Pleno**, Data de Publicação: DJ 02-03-2007 PP-00025 EMENT VOL-02266-01 PP-00091 LEXSTF v. 29, n . 341, 2007, p. 35-43)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT), na **ADI 121229/2016** (Caso Primavera do Leste), declarou inconstitucional lei que criava atribuições à Secretaria Municipal de Educação, assentando que **"a Câmara de Vereadores jamais poderia criar atribuição a órgão do Poder Executivo"**:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - VEDAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO, EXPOSIÇÃO E DIVULGAÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA COM IMPOSIÇÃO DE PENA AO SERVIDOR PÚBLICO QUE NÃO A CUMPRIR - INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - SANÇÃO DO EXECUTIVO NÃO CONVALIDA A FALHA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal n. 1.624/2016, **originada de projeto da Câmara de Vereadores, por violação ao princípio da separação dos poderes e por vício de iniciativa, nos termos dos artigos 190 e 195, II e III da Constituição Estadual** . A sanção do Executivo não convalida a falha, já que a matéria é de ordem pública.

(**TJ-MT - Direta de Inconstitucionalidade**: 01212298520168110000,



Relator.: RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, Data de Julgamento: 24/08/2017, **TRIBUNAL PLENO**, Data de Publicação: 09/10/2017)

A **Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT)** é clara ao delimitar as fronteiras da iniciativa legislativa parlamentar. O artigo 190 consagra a independência dos Poderes, vedando a delegação de atribuições e a interferência indevida. **Mais especificamente, o artigo 195 estabelece o rol de matérias de iniciativa privativa do Prefeito:**

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único **São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

I - matéria orçamentária e tributária;

II - **servidor público, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - **criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;**

IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.

Ao determinar que a **Secretaria de Saúde deve atualizar o fluxograma**, o Legislativo está interferindo na organização interna da pasta, **retirando do Secretário e do Prefeito o poder de decidir as prioridades de trabalho de suas equipes técnicas**. A lei transforma uma atividade meio (atualização de cartazes) em obrigação legal prioritária, o que é vedado.

O **Artigo 4º do Projeto avança sobre o regime disciplinar ao prever: "O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o gestor da unidade de saúde às sanções administrativas previstas na legislação vigente"**.

A matéria relativa ao **regime jurídico dos servidores públicos**, incluindo **deveres, proibições e responsabilidades disciplinares**, é de **iniciativa privativa do Chefe do Executivo** (art. 61, § 1º, II, 'c', da CF/88).



O STF possui jurisprudência sólida, exemplificada na **ADI 1440**, de que o **Legislativo não pode dispor sobre sanções disciplinares ou anistias a servidores do Executivo**, pois isso incursiona em **domínio reservado à chefia da administração**.

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF.

[...] 2. Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, **não cabe a essas Casas Legislativas iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, pois estão elas submetidas às normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes.**

3. Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções disciplinares aplicadas a servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no regime funcional dos servidores estaduais e, com isso, **incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, c, da CF.**

[...] 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - ADI: 1440 SC, Relator.: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 15/10/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/11/2014)

Ao criar uma hipótese específica de **punição para o "gestor da unidade" vinculada ao descumprimento de uma obrigação criada pelo próprio Legislativo** (afixação de fluxograma), o projeto interfere no poder hierárquico e disciplinar do Prefeito.



Cabe ao Executivo, com base no Estatuto dos Servidores, avaliar a conduta de seus gestores e aplicar as sanções cabíveis conforme a gravidade e a conveniência administrativa. A imposição legislativa de sanção automática ou vinculada viola a autonomia administrativa e o princípio da separação de poderes.

Os **Artigos 1º e 2º** impõem a elaboração de um "fluxograma simplificado" que deve seguir "protocolos técnicos". Embora pareça uma medida de transparência, trata-se de **ingerência técnica indevida do Legislativo em matéria de saúde pública**.

A definição de fluxos de atendimento, triagem e diagnóstico é uma atividade eminentemente técnica, sujeita a constantes atualizações científicas e diretrizes do Ministério da Saúde e da OMS!

Cristalizar em lei a obrigação de exibir um determinado fluxograma engessa a administração. Se o protocolo médico mudar (o que é comum na ciência), a administração estará presa a uma lei que exige a divulgação de um fluxo possivelmente obsoleto até que a lei seja alterada ou o material seja refeito, gerando custos desnecessários.

A jurisprudência pátria **reconhece que o Legislativo não possui expertise técnica para definir protocolos assistenciais ou impor a forma exata de sua divulgação**. A decisão de *como* comunicar um protocolo de saúde à população (se via cartaz, vídeo, aplicativo ou consulta) é um ato de gestão, discricionário da autoridade sanitária.

A Justificativa do Projeto fundamenta-se centralmente na tese fixada pelo STF no **Tema 917** da Repercussão Geral. Contudo, uma análise técnica aprofundada (*distinguishing*) revela que o **PL nº 627/2025 não se enquadra na permissão concedida pela Suprema Corte**, mas sim nas suas exceções.

A tese do Tema 917 estabelece:

*"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)."*

O precedente permite que o Legislativo crie despesas, **DESDE QUE** não viole as reservas



de iniciativa especificadas. Ocorre que o PL nº 627/2025 viola frontalmente as três ressalvas do Tema 917:

Trata da Atribuição de Órgãos: O Art. 3º do PL explicitamente atribui uma função à Secretaria Municipal de Saúde. O Tema 917 proíbe leis parlamentares que tratem da "atribuição de seus órgãos".

Trata do Regime Jurídico de Servidores: O Art. 4º cria hipótese de sanção funcional para o gestor. O Tema 917 proíbe leis parlamentares que tratem do "regime jurídico de servidores públicos".

Trata da Estrutura Administrativa: Ao determinar a afixação física de cartazes em locais específicos de "todas as unidades", o PL interfere na organização física e estrutural do serviço público.

Portanto, a invocação do Tema 917 na justificativa é improcedente, pois o projeto incide exatamente nas vedações que a tese do STF preservou.

Ademais, a dinâmica das doenças infectocontagiosas exige agilidade. **Protocolos de hanseníase podem ser alterados pelo Ministério da Saúde.** Se o fluxograma estiver "cristalizado" por força de lei municipal, a Secretaria de Saúde poderá ser obrigada a manter informações desatualizadas ou enfrentar um processo burocrático para cumprir a lei, **ferindo o princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF/88).**

Em que pese a excelente intenção e espírito do projeto, **os motivos jurídicos determinantes** acima elencados obstam a sua aprovação.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.



3. REDAÇÃO.

O Projeto atende as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95/1998.

4. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, opinamos pela **REJEIÇÃO** da matéria.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 19 de fevereiro de 2026



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 3100370034003400330038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **23/02/2026 16:23**

Checksum: **04E0C4345CC8AD207E795D4BB35826387A234138C90CEA4E1A15390EE920AC36**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100370034003400330038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.