



Porto Alegre, 15 de setembro de 2025.

Informação nº 2144/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Tiago Córdova e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Análise do Projeto de Lei nº 137/2025, que “Dispõe sobre a prioridade de atendimento nas unidades de saúde no município do [...] para crianças e adolescentes vítimas de violência. Iniciativa parlamentar. Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 55.569/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 137/2025, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a prioridade de atendimento nas unidades de saúde no município do [...] para crianças e adolescentes vítimas de violência”.

Passamos a considerar.

1. Da competência municipal para legislar sobre a matéria.

A Constituição Federal – CF estabelece, em seu artigo 30, incisos I e II, a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Adicionalmente, o artigo 23, inciso II, da CF, atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência administrativa comum para "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência".

A Lei Orgânica do Município – LOM¹, no artigo 5º, reforça que compete ao Município "prover tudo quanto respeite ao seu interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantindo o bem-estar de seus habitantes". De forma mais específica, o artigo 6º, incisos I e II, da LOM, atribui ao Município a competência para "legislar e prover sobre assuntos de interesse local" e "suplementar as legislações federal e estadual no que couber". O artigo 7º, inciso I, da LOM, espelha a CF ao prever que é de competência administrativa comum "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência".

Mais adiante, o artigo 186 da LOM expressa que "A saúde é direito de todos e dever do Município, através de sua promoção, proteção e recuperação, bem como o controle e a fiscalização de ações públicas de saúde".

A prioridade de atendimento em unidades de saúde para crianças e adolescentes vítimas de violência se insere diretamente no âmbito da proteção à saúde e da assistência social, configurando, de forma inquestionável, um assunto de interesse local, dada a proximidade do ente municipal com os cidadãos e a capacidade de organização dos serviços de saúde em seu território.

Portanto, sob o aspecto da competência material, o Município possui aptidão constitucional e legal para legislar sobre a matéria em questão.

2. Da iniciativa da proposição legislativa.

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece matérias cuja iniciativa de lei é privativa do Presidente da República, aplicável por simetria aos Chefes do Poder Executivo nos Estados e Municípios. Entre essas matérias, incluem-se aquelas que dispõem sobre a organização e funcionamento da administração, o regime jurídico dos servidores públicos e a criação de encargos financeiros para o ente público.

¹ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-grande-rs>, acessada em 12/09/2025.

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 30, confere a iniciativa das leis a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado. Contudo, o artigo 51, inciso I, da mesma Lei Orgânica, resguarda a competência privativa do Prefeito para a iniciativa das leis nos "casos previstos nesta Lei Orgânica", o que deve ser interpretado em harmonia com os princípios da separação de Poderes e com a jurisprudência constitucional.

O Projeto de Lei nº 137/2025, em seu artigo 3º, dispõe que:

Art. 3º A Secretaria de Município de Saúde (SMS) poderá estabelecer um protocolo de atendimento prioritário para crianças e adolescentes vítimas de violência, que inclua o treinamento de profissionais de saúde para identificar sinais de violência e garantir o cumprimento desta Lei.

E o artigo 4º prevê:

Art. 4º Poderá o Poder Executivo Municipal regulamentar esta Lei, estabelecendo as normas complementares necessárias para sua execução.

Ao determinar que a Secretaria Municipal de Saúde poderá estabelecer um protocolo e incluir treinamento de profissionais, a proposição adentra o campo da organização e do funcionamento da administração pública, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento consolidado. A criação de novas atribuições para órgãos da Administração Pública, mesmo que formulada como uma faculdade ("poderá estabelecer"), implica em alteração da estrutura administrativa e, potencialmente, na geração de despesas para sua operacionalização.

O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica sobre o tema, reafirmando que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a estruturação e atribuições dos órgãos da administração. O Tema 917 de Repercussão Geral do STF, por exemplo, trata da

constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que imponham deveres a órgãos da Administração Pública. Embora o teor exato da tese seja mais abrangente, o espírito da decisão resguarda a iniciativa do Executivo em matérias de sua organização.

Nesse sentido, a redação dos artigos 3º e 4º do PL 137/2025, ao impor ou facultar a órgãos do Executivo ações específicas que envolvem a gestão e a operacionalização de serviços, configura vício de iniciativa formal, maculando a constitucionalidade do projeto. A previsão de que o Executivo "poderá regulamentar" a lei não convalida o vício de origem, pois o problema reside na iniciativa para tratar da matéria, e não apenas na regulamentação.

3. Do mérito.

Em seu mérito, o Projeto de Lei nº 137/2025 busca garantir um tratamento diferenciado e prioritário a um segmento da população em situação de extrema vulnerabilidade: crianças e adolescentes vítimas de violência.

O artigo 1º do PL estabelece:

Art. 1º Fica assegurada a prioridade de atendimento nas unidades de saúde do Município do [...] para crianças e adolescentes vítimas de violência.

§ 1º Considera-se prioridade de atendimento o direito de não aguardar em filas, com preferência em todos os procedimentos, exceto nos casos de emergência médica em que a classificação de risco prevaleça.

Esta medida está em plena consonância com os ditames constitucionais e infraconstitucionais de proteção integral à criança e ao adolescente. A Constituição Federal, em seu artigo 227, impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, "com absoluta prioridade", o direito à vida, à saúde, 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.

Considerando os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção integral e da prioridade absoluta às crianças e adolescentes, o mérito do Projeto de Lei é socialmente relevante e constitucionalmente adequado, representando um avanço na proteção desses indivíduos em situação de vulnerabilidade.

4. Dos aspectos de legística.

A Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998 “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.” A partir das premissas da LC nº 95/1998, verificamos que o Projeto de Lei nº 137/2025 demonstra boas práticas.

Do ponto de vista legístico, portanto, a redação em si é compreensível, mas sua implicação jurídica em termos de iniciativa é o ponto sensível. Se a iniciativa fosse do Executivo, a forma estaria adequada. A técnica legislativa não pode desconsiderar os vícios formais de iniciativa que o texto, em sua proposição original, carrega.

5. Dos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais.

A Constituição Federal, em seus artigos 165 e 169, e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelecem rigorosas regras para a gestão orçamentária e financeira dos entes federativos. Qualquer lei que crie, expanda ou aperfeiçoe ação governamental que acarrete aumento de despesa deve conter: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (ii) declaração do ordenador da despesa de que a despesa criada ou aumentada tem adequação

orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, § 1º, I e II).

A Lei Orgânica do Município também estabelece vedações e requisitos específicos. O artigo 113, incisos III e VIII, veda "a abertura de créditos suplementares ou especiais sem a prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes" e "a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do Município para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas ou em qualquer entidade de que o Município participe". O artigo 115, inciso II, por sua vez, determina que emendas ao projeto do orçamento anual que impliquem aumento de despesa somente podem ser aprovadas se "indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa".

O Projeto de Lei nº 137/2025, embora não crie formalmente cargos ou serviços com denominação específica, ao dispor que a Secretaria de Município de Saúde "poderá estabelecer um protocolo de atendimento prioritário" que inclua "o treinamento de profissionais de saúde", gera, implicitamente, despesas adicionais. O treinamento de equipes, a eventual necessidade de adequação de pessoal ou mesmo a otimização de recursos existentes para garantir a prioridade estabelecida, demandam planejamento e alocação orçamentária.

A ausência de uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das fontes de custeio para as despesas decorrentes da implementação dos protocolos e treinamentos configura um vício material de inconstitucionalidade, em desrespeito às normas de finanças públicas vigentes.

Mesmo que a previsão do artigo 3º do PL utilize o termo "poderá", a implementação de um protocolo de atendimento prioritário e o treinamento de profissionais são medidas que, para serem eficazes, demandarão recursos. A discricionariedade na implementação não exime a necessidade de previsão orçamentária ou de indicação de fonte de custeio, especialmente quando se trata de uma imposição legal.



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

6.

Da conclusão.

Diante do exposto, embora o Projeto de Lei nº 137/2025 seja meritório em sua finalidade social, a sua aprovação, na forma como apresentado, encontra óbices jurídicos intransponíveis – vício de iniciativa e vício orçamentário-financeiro – que ensejariam sua declaração de inconstitucionalidade, pelo que concluímos por sua inviabilidade. No entanto, de modo a salvar a proposição, sugere-se a sua conversão em Indicação ao Poder Executivo.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente

Tiago Córdova

OAB/RS nº 71.570

Documento assinado eletronicamente

Júlio César Fucilini Pause

OAB/RS nº 47.013

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 262976742668127116</p>	
--	---	--