



Porto Alegre, 18 de setembro de 2025.

Informação nº 2.196/2025

Interessado:	Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente:	Nicole dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário:	Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores:	Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.
Ementa:	Análise jurídica a Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que pretende dispor, no âmbito do Município, acerca da realização de testagem rápida para HIV em puérperas durante o período pós-parto e enquanto durar o aleitamento materno. Considerações.

Através de consulta registrada sob nº 55.960/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 142/2025, de autoria parlamentar, que institui, em âmbito local, a realização de testagem rápida para detecção do HIV em todas as puérperas que não vivem com o vírus, durante o período pós-parto e enquanto mantiverem o aleitamento materno.

Passamos a considerar.

1. O exercício da competência legiferante pelo Município.

Considerando o objeto pelo qual a proposição pretende regular, adequada a competência do Município para dispor sobre a gestão da saúde pública local, com fundamento no art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal, inclusive complementando as regras que estabelecem os critérios a serem adotados



quanto as ações de saúde referidas no inciso II do art. 7º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. ¹

2. O exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.

2.1. No que respeita ao exercício da iniciativa legislativa, imperioso destacarmos que, como regra, a iniciativa legislativa é concorrente, ou seja, passível de ser exercida tanto pelo Poder Executivo, como pelo Legislativo, assim como por iniciativa popular; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Nesse sentido, citamos o art. 30, da Lei Orgânica do Município:

Art. 30 A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita.

Parágrafo único. A subscrição deverá ser acompanhada dos dados identificadores do título eleitoral.

2.2. O exercício da iniciativa parlamentar, segundo a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, Tema nº 917, “*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*”.

2.3. Não obstante, as disposições pretendidas nos termos do Projeto de Lei nº 142/2025, de origem do Legislativo, por imporem, ao Executivo,

¹ Importante ressaltar que de acordo com o art. 7º, inciso I, da Portaria Conjunta nº 3/2017, que trata da “*Consolidação das normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde*”, é componente do Pré-natal oferecido pelo Sistema Único de Saúde, pela Rede Cegonha, ações de prevenção e tratamento das DST/HIV/Aids e Hepatites.



providências atinentes a exames médicos aplicados ao fornecimento dos serviços de saúde, que se encontram contemplados no âmbito do SUS, dispondo sobre os critérios a serem observados pelo órgão executivo, portanto, faz com que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo seja privativa do Chefe deste Poder, como prevê o art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado², pois a consequência natural de sua implementação será a geração de atribuições a órgãos e Secretarias do Executivo.

2.4. Assim, a iniciativa legislativa do Projeto de Lei, por não observar norma prevista para o processo legislativo, que tem natureza principiológica, fere o princípio constitucional da independência entre os poderes, para os Municípios previsto no art. 10 da Constituição do Estado³.

2.5. Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul cujas ementas abaixo colacionamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.586/2021. MUNICÍPIO DE [...]. SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. AGENDAMENTO PRIORITÁRIO DE CONSULTAS PARA CRIANÇAS EM FASE ESCOLAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES ESTRUTURAIS. 1. Lei nº 1.586/2021 do Município de Paraíso do Sul, que estabelece o agendamento de consultas de oftalmologia e otorrinolaringologia em caráter preferencial para crianças em fase escolar. 2. Lei de iniciativa parlamentar que além de descrever a forma de atuação, impõe obrigações às unidades de saúde, vinculadas à Secretaria de Saúde do Município. A política pública de gerenciamento de consultas médicas é matéria inserta no âmbito da gestão administrativa dos serviços de saúde. A normativa acaba por determinar a atuação de órgãos da Administração Municipal, razão por que a apresentação do projeto de lei que verse sobre tal matéria, naturalmente, compete privativamente ao Prefeito Municipal, a quem incumbe administrar o ente político.

2 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

3 Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



Indevida ingerência do Legislativo no desempenho de atribuições administrativas típicas do Poder Executivo. Violação do princípio da separação dos Poderes. 3. Inconstitucionalidade formal orgânica. Violação dos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70085574275 PORTO ALEGRE, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Data de Julgamento: 16/09/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/10/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE [...]. LEI Nº 4.732/2021 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE PROGRAMA DE RASTREIO DE DIABETES NAS CRECHES E ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INGERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO, ATRIBUIÇÕES E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui programa de rastreio de diabetes em creches e escolas públicas, inclusive com o estabelecimento de ações que deverão ser adotadas em caso de constatação de problemas de saúde relacionadas ao diabetes. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJ-RS - ADI: 70085348530 RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Data de Julgamento: 10/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2022)

3. Aspectos orçamentários e financeiros.

O início de projetos exige a previsão em orçamento, já que de acordo com o art. 167, inciso I, da Constituição Federal, é vedado “*o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual*”.

Nesse sentido, caberá verificar se nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual) existe programa e ação orçamentária na área da saúde que permita a apropriação das despesa relacionadas com o “conjunto de medidas” referidas na proposição. Caso inexistente tal previsão, as referidas leis deverão ser alteradas. Ainda, tendo em vista as



disposições dos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000, bem como o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deverá ser elaborada a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, como condição prévia à implementação do programa.

Imperioso destacarmos que, segundo tese de julgamento fixada pelo STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816, a aplicabilidade do art. 113, dos Atos e Disposições Finais e Transitórias da Constituição – ADCT, o qual estabelece que toda *“proposição legislativa que **crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentária e financeiro”*, inserido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, no âmbito do Novo Regime Fiscal aplicado à União, é extensiva a todos os demais entes federativos, portanto, Estados, Distrito Federal e Municípios, razão pela qual, a ausência da devida instrução é passível de caracterizar inconstitucionalidade da futura lei. ⁴

4. Conclusões.

Por todo o exposto, entendemos pela inviabilidade do Projeto de lei de Vereador nº 142/2025, pois sendo da iniciativa parlamentar, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo, e agride o princípio da independência entre os poderes, nos moldes do art. 10, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e art. 2º da Constituição Federal.

São as informações.

⁴ A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Documento assinado eletronicamente

Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente

Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960



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: 615632680841129628

