



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 ◊ Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 ◊ Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

## PARECER JURÍDICO

- **ASSUNTO:** Análise jurídica do Projeto de Lei nº 028/2025
- **EMENTA:** Dispõe sobre o tempo máximo de espera para realização de procedimentos médicos e ambulatoriais nas unidades da Rede Pública de Saúde do Município de Dracena.

### 1. INTRODUÇÃO

Solicita-se análise jurídica quanto à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 028/2025, que busca estipular prazos máximos para a realização de exames, consultas e cirurgias eletivas na rede pública de saúde do Município de Dracena.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

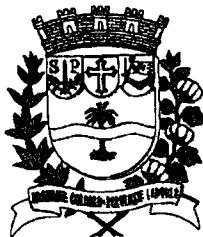
#### 2.1 Competência legislativa

Nos termos do art. 30, I e II da Constituição Federal, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal. Todavia, a organização e prestação de serviços de saúde é matéria de competência concorrente (art. 24, XII, CF), devendo o Município observar as normas gerais federais.

#### 2.2 Violação à Separação de Poderes e à Reserva de Iniciativa

O STF, ao julgar o RE 1.408.009/MG, entendeu pela inconstitucionalidade da lei municipal similar, que fixava prazos máximos para atendimento no SUS, por violar a competência privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, da CF) e comprometer a autonomia administrativa da administração pública. De acordo com esse julgado, leis que interferem no funcionamento de órgãos públicos,

CÂMARA DRACENA, PRES. PANDILO DOS SANTOS 15/04/2023 10:25:49



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 ◊ Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 ◊ Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

estabelecendo atribuições e prazos, invadem matéria sujeita à reserva de iniciativa do Executivo, mesmo que não tratem diretamente da estrutura administrativa ou do regime jurídico dos servidores.

## 2.3 Inviabilidade técnica e financeira

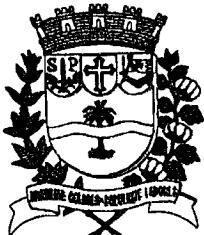
O projeto não apresenta estudo de impacto orçamentário-financeiro, exigido pela LRF (art. 16 da LC nº 101/2000), nem análise técnica da rede municipal de saúde, comprometendo os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (CF, art. 37, caput).

## 3. CONCLUSÃO

À luz da jurisprudência consolidada do STF (RE 1.408.009/MG), verifica-se que o Projeto de Lei nº 028/2025 apresenta vícios formais e materiais, em razão de:

- ☒ Invasão da competência privativa do Chefe do Executivo;
- ☒ Violação ao princípio da separação dos poderes;
- ☒ Ausência de previsão orçamentária;
- ☒ Imposição de obrigações que interferem na organização e funcionamento da Administração Pública.

Recomenda-se, portanto, a rejeição do projeto ou sua conversão em indicação legislativa ao Executivo Municipal, para análise no âmbito técnico e do Conselho Municipal de Saúde.



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 ◊ Caixa Postal 215  
CEP – 17900-000 ◊ Dracena - SP  
Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923  
e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)  
site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

## 4. DA AUTONOMIA DA ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 133, estabelece que 'o advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei'.

O fato de ser servidor público não submete o Assessor Jurídico à vinculação hierárquica quanto à sua atividade técnico-jurídica, devendo atuar com base na legalidade, doutrina e jurisprudência. As súmulas 01, 02, 03 e 06 do Conselho Federal da OAB reforçam essa autonomia técnica.

Este parecer é meramente consultivo, não vinculando os membros do Poder Legislativo, podendo ser adotada interpretação diversa sem qualquer comprometimento da atuação da assessoria jurídica.

Dracena, 15 de abril de 2025.

  
Natália P. Gesteiro da Palma  
Assessora Jurídica  
OAB/SP 162.890

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.408.009 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA
ADV.(A/S)	: JULIANA GONCALVES PONTES
RECDO.(A/S)	: CAMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
ADV.(A/S)	: THIAGO DRUMOND CORREA
ADV.(A/S)	: LAYDIANE SOUZA ROCHA
ADV.(A/S)	: LUCYHELENA VAZ DE MELLO SILVA
ADV.(A/S)	: SAVIO FELIX DE ARAUJO

### DECISÃO

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Doc. 70).

No origem, cuida-se de Ação Direta Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA em face da Lei Municipal 4.346/2019, de 4 de junho de 2019, que *dispõe sobre o tempo máximo de espera para realização de procedimentos médicos nas unidades da rede pública de saúde e dá outras providências.*

Sustenta, em síntese, que a referida Lei, de origem parlamentar, possui vício formal de iniciativa, pois *cabe ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração pública no âmbito do Ente municipal, como reza expressamente o art. 90, inciso XIV, da Constituição do Estado e o art. 68, inciso XI, da Lei Orgânica Municipal que estabelece ao Prefeito competência privativa para 'dispor sobre a organização e o funcionamento da Prefeitura, na forma da lei'* (fl. 2, Doc. 1).

Ressalta que a referida Lei interfere na normatização do Sistema Único de Saúde no âmbito do Município; viola o princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 2º da Constituição Federal; arts. 6º, parágrafo único, e 173, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais); e implica aumento de despesa sem a indicação da respectiva receita, em ofensa ao art. 68, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Aduz que *não é possível que o Poder Legislativo determine ao Executivo a*

**RE 1408009 / MG**

*abertura de processos administrativos, muito menos aqueles punitivos que visam a responsabilização de seus servidores, uma vez que leis que tratam sobre o regime jurídico do servidor público são privativas do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, 'c', da CRFB/88, no art. 66, III, 'c', da CEMG e 45, da Lei Orgânica Municipal (fl. 15, Doc. 1).*

Ao final, postula, em caráter liminar, a suspensão imediata da Lei 4.346/2019, do Município de Lagoa Santa, e, no mérito, o provimento da ação para que seja declarada a constitucionalidade da referida norma.

A medida liminar foi indeferida pelo Juízo *a quo* nos termos da seguinte ementa (fl. 1, Doc. 46):

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL Nº 4.346/19 - ASSISTÊNCIA À SAÚDE - TEMPO MÁXIMO DE ATENDIMENTO - ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA - SUSPENSÃO CAUTELAR DA NORMA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS - CAUTELAR INDEFERIDA. O artigo 66, inciso III, da Constituição Mineira, dispõe sobre matérias que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Todavia, consoante orientação do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE n. 878.911-RJ sob a sistemática da repercussão geral, a usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo não se define apenas pelo fato de a lei criar despesa para a Administração Pública, cumprindo a constatação de que a norma trate de sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de seus servidores. Encontra-se, assim e por isso, ausente o *fumus boni iuris* em condições de autorizar a concessão de medida cautelar quando não demonstrada plausibilidade de reconhecimento do víncio alegado."**

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais julgou parcialmente procedente a Ação Direta para declarar a constitucionalidade apenas do art. 2º da Lei 4.346/2019 do Município de

**RE 1408009 / MG**

Lagoa Santa. Veja-se a ementa do julgado (fl. 1, Doc. 70):

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA – LEI MUNICIPAL Nº 4.346/2019 – ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA – TEMPO MÁXIMO DE ATENDIMENTO MÉDICO – INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO – NÃO VISLUMBRADA – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA – PRECEDENTE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO N. 878.911/RJ – ART. 2º – VÍCIO DE INICIAITIVA – INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE – PROCEDÊNCIA PARCIAL DA ADI.**

A Lei Municipal nº 4.346/2019 do município de Lago Santa, que dispõe sobre “o tempo máximo de espera para realização de procedimentos médicos, de iniciativa parlamentar, exceto quanto ao seu art. 2º, não ofende ao disposto nos artigos 61, § 1º, da CR e 66, inciso III, da CEMG que enumeram as iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo, no âmbito do processo legislativo, aplicáveis aos Prefeitos Mineiros. Consoante orientação emanada do RE 878.911/RJ, “não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de seus servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)”. Por outro lado, incidindo o art. 2º em ofensa à iniciativa reservada ao Poder Executivo, relativa à autonomia administrativa, é de ser reconhecida e proclamada a inconstitucionalidade dessa norma.”

Opostos Embargos de Declaração (Doc. 98), foram rejeitados nos termos da seguinte ementa (Doc. 104):

**“EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - AÇÃO**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL Nº 4.346/19 – ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA – TEMPO MÁXIMO DE ATENDIMENTO MÉDICO – INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO – NÃO VISLUMBRADA – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA – PRECEDENTE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO N. 878.911/RJ – INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, ERRO OU OBSCURIDADE – IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DA MATÉRIA TAL COMO PRETENDIDO NA VIA ELEITA – EMBARGOS REJEITADOS. De âmbito meramente integrativo do julgamento principal, os embargos de declaração não se prestam ao reexame de matéria apreciada e julgada. Tal como previsto no art. 1.022, I a III, do CPC/15, têm por escopo esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material que, por ventura, conste no acórdão. Não ocorrendo nenhum dos citados vícios, devem ser rejeitados.”

No Recurso Extraordinário (Doc. 119), interposto com amparo no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, a parte recorrente alega violação aos arts. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição, uma vez que o acórdão recorrido entendeu “que não há usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, apesar de a Lei Municipal nº 4.346/2019 de Lagoa Santa estabelecer a forma como um serviço público deverá ser prestado por servidores do Poder Executivo Municipal” (fl. 2, Doc. 119).

Argumenta que o entendimento firmado por esta SUPREMA CORTE no julgamento do ARE 878.911-RJ, Tema 917 da Repercussão Geral, não se aplica à hipóteses dos autos, por tratar-se de situação diversa, pois dito precedente trata de instalação de câmeras de monitoramento em escolas municipais e cercanias - serviços que realmente não dizem respeito ao funcionamento de órgãos da Administração Pública -, no entanto, na presente demanda, trata-se de imposição de prazos para realização de procedimentos médicos pela própria Administração Pública Municipal.

## RE 1408009 / MG

No seu entender, a *Lei Municipal nº 4.346/2019 de Lagoa Santa* está ditando como os médicos municipais devem proceder, interferindo, assim, no funcionamento e na atribuição de órgãos públicos (fl. 4, Doc. 119), desse modo, o referido diploma legal, de iniciativa parlamentar, usurpa competência privativa do Chefe Executivo, já que o dispositivo referente à iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, de acordo com o citado art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal, é aplicável, em razão do princípio da simetria, aos prefeitos municipais (fl. 5, Doc. 119).

Afirma, ainda, que a *Lei Municipal nº 4.346/2019* também interfere na própria normatização do Sistema Único de Saúde Municipal, que deve estar em consonância com as normas de outras esferas hierárquicas, por se traduzir em bem jurídico constitucionalmente tutelado, devendo zelar, de maneira responsável e mediante ações integradas do Poder Público (União, Estados e Municípios). Até mesmo porque, na maioria dos casos, o Ente Municipal depende das outras esferas de governo para finalizar os procedimentos (fl. 9, Doc. 119).

Aponta violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, em razão da ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência privativa do Poder Executivo - funcionamento e organização de órgão público municipal (Secretaria Municipal de Saúde).

Por fim, requer o conhecimento e provimento do presente recurso para reformar o acórdão recorrido e julgar totalmente procedente a ação, declarando-se a constitucionalidade da Lei 4.346/2019 do Município de Lagoa Santa na sua íntegra.

Sem contrarrazões (fls. 16-17, Doc. 122).

Na sequência, o RE foi admitido, e os autos foram remetidos ao STF (Doc. 121).

É o relatório. Decido.

Cuida-se de matéria eminentemente constitucional devidamente prequestionada na instância de origem. Ausente a incidência de quaisquer óbices processuais e preenchidos todos os requisitos de admissibilidade, passo ao exame do mérito do Recurso Extraordinário.

Conforme acima narrado, trata-se de Recurso Extraordinário em que se requer a declaração da inconstitucionalidade total da Lei 4.346/2019 do Município de Lagoa Santa - que dispõe sobre o tempo máximo de espera para realização de procedimentos médicos nas unidades da rede pública de saúde -, por vício de iniciativa, tendo em vista que o referido diploma legal, de iniciativa parlamentar, versa sobre funcionamento e organização de órgão da Administração Pública municipal, em ofensa ao art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e" da Constituição Federal.

Eis o teor da referida Lei municipal:

"LEI N. 4.396/2019, DE 04 DE JUNHO DE 2019.

Dispõe sobre o tempo máximo de espera para realização de procedimentos médicos nas unidades da rede pública de saúde e dá outras providências.

(...)

Art. 1º As unidades da rede pública de saúde municipal ficam obrigadas a realizar atendimento aos usuários do sistema único de saúde com o tempo máximo de espera, a contar do agendamento, de:

I - 10 dias para exames médicos;

II - 25 dias para consulta;

III - 60 dias para cirurgias eletivas;

IV - 3 dias para consulta para idosos, valetudinários, portadores de necessidades especiais e gestantes, quando não for o caso de internamento imediato.

§ 1º Excetuam-se do caput deste artigo os casos considerados de atendimento de urgência e emergência que exijam atendimento imediato.

§ 2º Quando o usuário for criança com idade inferior a 10 (dez) anos ou portador de doença grave, os prazos previstos neste artigo ficam reduzidos em 1/3 (um terço).

Art. 2º A não observância dos prazos fixados nesta legislação implicará em abertura de processo administrativo pelo órgão competente para apuração de responsabilidade.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Quanto ao art. 2º da norma municipal, registre-se que já fora declarado inconstitucional pelo Juízo *a quo*. Veja-se os seguintes fundamentos do Voto condutor do acórdão recorrido (fls. 7-12, Doc. 70):

“Analizado detidamente todo o conteúdo normativo apresentado, conclui-se que se poderia falar em possível conflito formal entre a ordem constitucional vigente no Estado de Minas Gerais e a norma municipal ora questionada, que resultou do Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, e que, aparentemente, ao determinar tempo máximo para atendimentos médicos, poderia resultar em aumento de despesa a ser suportada pelo erário, sem prévia e devida dotação orçamentária.

Contudo, a exceção do art.2º, que cuida de organização e funcionamento da Administração Pública, não detecto o alegado conflito entre a ordem constitucional vigente e a lei municipal ora questionada (Lei Municipal nº 4.346/2019), que colaciono:

(...)

Especificamente, com vênia, não vislumbro o alegado de vício de iniciativa.

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa salienta que a matéria tratada na Lei Municipal nº 4.346/2019 é reservada à competência Privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar de organização e funcionamento da Administração Pública, não podendo, em tese, ser de iniciativa dos representantes do Poder

Legislativo.

Contudo, certo é que segundo orientação do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE n. 878.911-RJ sob a sistemática da repercussão geral, a usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo não se define apenas pelo fato de a lei, eventualmente, criar despesa para a Administração Pública, cumprindo a constatação de que a norma trate de sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de seus servidores.

Transcrevo a ementa do referido julgado:

[...]

Nesses termos, em âmbito municipal, embora a lei que dispõe sobre o tempo máximo de espera para realização de procedimento médicos nas unidades da rede pública de saúde, possa, em tese, provocar aumento de despesas, não estaria incluída nas matérias que determinam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Como bem sopesou a nobre Procuradora de Justiça em seu parecer:

...considerando o entendimento firmado pelo STF, na sistemática da repercussão geral, no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, não se vislumbra vícios de inconstitucionalidade no referido dispositivo legal.

Nessa mesma linha, colaciono julgados deste Órgão Especial:

[...]

Sendo assim, deve ser julgada parcialmente procedente a representação apenas para declarar a inconstitucionalidade do art.2º, Lei Municipal nº 4.346/19."

## RE 1408009 / MG

O art. 61, § 1º, da CF/1988 dispõe sobre as matérias cuja iniciativa legislativa é do Chefe do Poder Executivo nos seguintes termos:

“Art. 61, CF: § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)”.

Por sua vez, o artigo 84, VI, da CF/1988 prevê as hipóteses em que o Chefe do Poder Executivo poderá editar decretos disciplinando determinadas matérias:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela

Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)".

No caso concreto, a Lei 4.346/2019, do Município de Lagoa Santa/MG, de procedência parlamentar, dispôs sobre a imposição de prazos para realização de procedimentos médicos no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

Efetivamente, o diploma legal contestado, de iniciativa do Poder Legislativo, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a órgãos da Administração Pública e na gestão de serviços públicos.

Dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a separação de poderes.

Esse é o entendimento que tem sido sufragado nesta CORTE, conforme os precedentes abaixo elencados:

"PROCESSO LEGISLATIVO – ORIGEM – SERVIÇO DO EXECUTIVO. Consoante disposto na Carta da República, incumbe ao Chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito. CENTRAL DE ATENDIMENTO TELEFÔNICO – EXECUTIVO – DISCIPLINA – INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. A iniciativa de projeto de lei objetivando a disciplina de central de atendimento telefônico de serviço do Executivo cabe a este último e não ao Parlamento." (ADI 2443, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 03/11/2014)

"EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.

1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).

3. Agravo regimental não provido." (ARE 929.591-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 27/10/2017)

"Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 16.768/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DETERMINA A RETIRADA DAS CANCELAS DE TODAS AS PRAÇAS DE PEDÁGIO ADAPTADAS AO SISTEMA DE PEDÁGIO AUTOMÁTICO, EM TODAS AS RODOVIAS DO

ESTADO. GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (ARE 1.245.566-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/3/2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.

1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.

2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.” (ADI 2733, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/2006)

“Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. LEI 19.939/2019, DO ESTADO DO PARANÁ. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS DE REALIZAR O RESGATE E A ASSISTÊNCIA VETERINÁRIAS

DE EMERGÊNCIA DE ANIMAIS ACIDENTADOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO.

1. O Juízo de origem não analisou a questão acerca da suspensão dos efeitos da Lei Estadual 19.939/2019, antes de sua vigência, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurídico constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada) e 356 (O ponto omissão da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento), ambas desta CORTE SUPREMA.

2. A Lei Estadual 19.939/2019, do Estado do Paraná, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre “a obrigação das empresas concessionárias de rodovias em atividade no Estado do Paraná de realizar o resgate e a assistência veterinária de emergência de animais acidentados nas rodovias e estradas por elas administradas, e dá outras providências”, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a contratos administrativos celebrados com as concessionárias de rodovias estaduais.

3. A lei estadual impugnada também interfere indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, ferindo, assim, o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

4. Agravo Interno a que se nega provimento.” (ARE 1349609 AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 18/2/2022)

Há, assim, nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Poder Executivo. De fato, as atividades previstas na Lei 4.346/2019 do Município de Lagoa Santa/MG influenciam na atuação e no funcionamento da administração pública municipal, implicando ajustes no desempenho das atribuições dos respectivos servidores públicos, ferindo o comando constitucional posto no art. 61, § 1º, II, "e".

Acresça-se, ainda, o entendimento firmado por esta CORTE por ocasião do julgamento do Tema 917 no sentido de que:

"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)"

Assim, mesmo que a Lei municipal questionada não crie despesas para a Administração, o fato é que, ao determinar o tempo de espera para atendimento médico, fixa atribuições ao Poder Executivo, interferindo, assim, na organização e funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que a *contrario sensu*, aplica-se, ao caso, o referido tema de repercussão geral.

Verifica-se, portanto, que o acórdão recorrido não observou adequadamente a jurisprudência desta CORTE, razão pela qual deve ser reformado para julgar procedente a Ação e declarar a constitucionalidade total da Lei 4.346/2019 do Município de Lagoa Santa/MG.

Em situação bem semelhante à destes autos, o eminente Ministro NUNES MARQUES, por ocasião do julgamento do ARE 1.299.287/GO, manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que declarou

**RE 1408009 / MG**

a constitucionalidade da Lei 10.044/2017 do Município de Goiânia/GO, a qual instituiu o tempo máximo de espera para realização de exames médicos, consultas e cirurgias eletivas pelo sistema único de saúde naquele município. Colhem-se do referido julgado os seguintes trechos:

“Cuida-se de recurso extraordinário interposto, com fundamento em permissivo constitucional, contra acórdão que, em controle concentrado de constitucionalidade, julgou formalmente inconstitucional a Lei municipal nº 10.044/2017, do Município de Goiânia/GO, cuja ementa abaixo transcrevo:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
LEI MUNICIPAL Nº 10.044/2017, QUE INSTITUI O  
TEMPO MÁXIMO DE ESPERA PARA REALIZAÇÃO  
DE EXAMES MÉDICOS, CONSULTAS E CIRURGIAS  
ELETIVAS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO  
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. VÍCIO DE INICIATIVA.  
AFRONTA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE  
OS PODERES. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA  
FINANCEIRA, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA  
DO PODER EXECUTIVO.**

1. Os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si. A reserva de iniciativa de lei é aspecto basilar da regra constitucional de Tripartição de Poderes, a qual, por seu turno, é inerente ao regime democrático. Objetiva-se garantir a autonomia e independência, para que somente o próprio Poder possa legislar sobre sua organização, administração, regime de pessoal, orçamento, e outras matérias que lhe digam respeito, dentro dos limites estabelecidos pela própria Constituição. A matéria cuja iniciativa de projeto de lei seja reservada constitucionalmente não pode ser tratada sem tal iniciativa.

2. O Ministério Público, o Poder Judiciário e o Poder Executivo são dotados de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, sendo evidente que a iniciativa

de lei que trate de sua organização, administração ou gestão de recursos é reservada exclusivamente a cada uma destas instituições, sob pena de se agasalhar desapropriada intervenção externa.

3. Assim, vê-se que a norma impugnada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, viola a reserva de iniciativa privativa e a autonomia funcional e administrativa conferida pelo texto constitucional aos Órgãos mencionados. Ademais, o fato de o Legislativo Municipal ter aprovado o diploma legal não sana o vício de iniciativa apontado. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

A recorrente, em suas razões, alega violação aos arts. 1º, III, 2º, caput, 3º, I, III e IV, 5º, caput, 6º e 196, da Constituição Federal, sustentando, em suma, que “(...) o princípio da separação de poderes não possui fim em si mesmo, sendo em verdade um instrumento para a efetivação dos direitos fundamentais decorrentes da dignidade da pessoa humana”, daí que “impende concluir pela constitucionalidade da Lei n. 10.044/2017, vez que foi editada em exercício de função legiferante constitucionalmente outorgada e, ademais, é voltada precípuamente à satisfação do direito fundamental à saúde”.

O Prefeito de Goiânia/GO, em contrarrazões, “(...) requer seja inadmitido o Recurso Extraordinário interposto e, subsidiariamente, requer seja ele desprovido em sua totalidade”.

É o relatório. Decido.

Reputo inadmissível, em parte, o recurso extraordinário e, no tópico conhecido, correto o acórdão recorrido.

É que a matéria articulada nas razões recursais quanto à suposta violação aos arts. 1º, III, 3º, I, III e IV, 5º, caput, 6º e 196, da Lei Maior, não foi debatida na decisão de origem, de modo que ausente o necessário prequestionamento. Incidem, pois, aqui, os óbices dos Enunciados 282 e 356 da Súmula/STF.

De outro lado, tal como consta do pronunciamento do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, observo que a lei questionada, de iniciativa parlamentar, institui tempo máximo de espera para realização de exames médicos, consultas e cirurgias eletivas no âmbito da rede pública e credenciada do Município de Goiânia/GO.

A toda evidência, corroborar iniciativa da vereança em lei com esse conteúdo contraria frontalmente a reserva de iniciativa do Executivo quanto a leis que disponham sobre atribuições ou obrigações a órgãos desse Poder, o que restaria por macular, assim, o postulado da separação dos poderes (art. 2º, CF).

Não é outra a orientação jurisprudencial desta Corte que, em casos fronteiriços, já assim asseverou (com meus grifos):

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Competência do relator para negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível. Lei municipal de iniciativa parlamentar. Introdução de matéria no conteúdo programático das escolas das redes municipal e privada de ensino. Criação de atribuição. Professor. Curso de formação. Regime do servidor. Aumento de despesa. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Prerrogativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes. (...). 2. Ofende a Constituição Federal a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos públicos e que trata do provimento de cargos e do regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que, no caso, cabe ao chefe do Poder Executivo, privativamente, a deflagração do processo legislativo.” (RE 395.912-AgR/SP, Ministro Dias Toffoli)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE

RE 1408009 / MG

MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO." (RE 761.857- AgR/MG, Ministro Luiz Fux)

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. (...)." (RE 1.149.013-AgR/SP, Ministro Ricardo Lewandowski)

O acórdão recorrido está em conformidade com os aludidos entendimentos.

[...]

Em face do exposto, com amparo no inciso VIII do art. 932 do CPC c/c o § 1º do art. 21 do RISTF, nego provimento ao recurso extraordinário.

Publique-se." (ARE 1.299.287/GO, Rel. Min. NUNES MARQUES, DJe de 29/03/2021, trânsito em julgado em 19/5/2021)

**RE 1408009 / MG**

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para julgar procedente o pedido inicial, declarando a inconstitucionalidade de toda a Lei 4.346/2019 do Município de Lagoa Santa/MG.

Publique-se.

Brasília, 9 de novembro de 2022.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*