

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia -ALE/RO

NOTA TÉCNICA Nº 72/2025/SEC-LEG/CONSULEG

CONSULTORIA LEGISLATIVA

EMENTA. MINUTA DE PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. SAÚDE. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM E LEGISLATIVA CONCORRENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1 RELATÓRIO

Solicitou o senhor Carlos Alberto Martins Manvailer, Secretário Legislativo, manifestação técnica desta Consultoria Legislativa acerca da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do **Anteprojeto de Lei Ordinária, de iniciativa do Deputado Estadual Cássio Gois**, que “**Institui a política estadual de conscientização e atenção integral à saúde das mulheres no climatério e na menopausa e dá outras providências**”.

2 DA LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Em suma, estabeleceu-se no Anexo II, Parte II, da Resolução n. 389/2017, a qual dispõe sobre as especialidades e as atribuições dos cargos de provimento efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e dá outras providências, o que se segue (destaque nosso):

PARTE II	GRUPO OCUPACIONAL:
ATIVIDADES	LEGISLATIVAS CARGO:
CONSULTOR	LEGISLATIVO (NÍVEL SUPERIOR)

Consultor legislativo, especialidade assessoramento em orçamentos: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior e especializado, consistindo na prestação de consultoria e assessoramento em direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, à Mesa, às demais Comissões e aos parlamentares, no desempenho, no âmbito da Assembleia Legislativa, das suas funções legislativas, parlamentar e fiscalizadora. Coordenar trabalhos e atividades de sua área de atuação. Elaborar e divulgar estudos técnicos sobre elaboração, execução, acompanhamento e fiscalização de planos e orçamentos públicos quando solicitado e do interesse institucional da Assembleia Legislativa. Elaborar por solicitação dos parlamentares e membros da Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, minutas de proposições e de relatórios sobre planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções

constitucionais da Assembleia Legislativa em matéria de planos, orçamentos, fiscalização e controle. Propor ao presidente da Assembleia Legislativa as medidas necessárias à obtenção e integração das informações imprescindíveis à realização de suas atribuições. Desenvolver outras atividades correlatas a sua área de atuação. **(Nova redação dada pela Resolução nº 584/2024).**

Consultor legislativo, especialidade assessoramento legislativo: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior especializado, nas diversas áreas do conhecimento, à Mesa Diretora, às Comissões, aos parlamentares e aos demais órgãos institucionais, em sua função legislativa, parlamentar e fiscalizadora, no âmbito da Assembleia Legislativa. Elaborar, por solicitação dos parlamentares, minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais da Assembleia Legislativa quanto a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito das proposições. Elaborar e divulgar estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional da Assembleia Legislativa. Prestar orientação e elaborar nota técnica ou minuta de questão de ordem sobre a aplicação da Constituição Federal, Constituição Estadual e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Desenvolver outras atividades correlatas à sua área de atuação. **(Nova redação dada pela Resolução nº 584/2024).**

Conforme determinação legal prevista na aludida resolução da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ALE/RO), resta inequivocamente caracterizada a competência legal da Consultoria Legislativa desta Casa de Leis para o exercício da função tipicamente consultiva desenvolvida na presente nota técnica.

3 DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL

O presente anteprojeto de lei em análise, visa **institui a política estadual de conscientização e atenção integral à saúde das mulheres no climatério e na menopausa e dá outras providências**, de forma que se promova a saúde, a qualidade de vida e bem-estar das mulheres no Estado de Rondônia, nos termos abaixo transcritos (destaque nosso).

Art. 1º Fica instituída a Política Pública Estadual de Conscientização e Atenção Integral à saúde das mulheres no Climatério e na Menopausa, que tem por objetivo propor diretrizes para a humanização e a qualidade do atendimento das mulheres nesses períodos, garantindo assistência e amparo à saúde física e mental.

Parágrafo único - Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - Climatério: a fase de evolução biológica da mulher, em que ocorre o processo de transição entre o período reprodutivo e o não reprodutivo;

II - Menopausa: o último ciclo menstrual, somente reconhecida depois de passados 12 (doze) meses de sua ocorrência.

Art. 2º - A Política Estadual ora instituída atenderá especialmente às seguintes diretrizes:

I. **estimular** a realização de campanhas, seminários ou palestras sobre o climatério e a menopausa, que envolvam a conscientização sobre os sintomas,

exames, diagnósticos e orientações.

II. **estimular** a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas às mulheres, a fim de se compreender as principais alterações esperadas no climatério e na menopausa;

III. **disseminar**, na sociedade em geral, informações relativas ao climatério e à menopausa e suas implicações.

Art. 3º - **São objetivos da Política Pública Estadual de Conscientização e Atenção Integral à saúde das mulheres no climatério e na menopausa, facilitar:**

I. acesso a medicamentos hormonais e não hormonais de forma gratuita pelo Poder Executivo nas unidades de saúde pública estadual e privada conveniada ao Sistema Único de Saúde - SUS;

II. a realização de exames diagnósticos;

III. o tratamento contínuo e individualizado.

Art. 4º - Para a consecução dos objetivos previstos na presente lei, ao poder público estará reservado o uso de mecanismos de ação que permitam a celebração de convênios ou termos de cooperação com outros órgãos públicos, bem como com instituições privadas.

Art. 5º - **Fica instituída a Semana Estadual de Conscientização para Mulheres no Climatério e na Menopausa, a ser realizada, anualmente, no mês de março.**

Parágrafo único - A data a que alude o "caput" deste artigo fica incluída no Calendário Oficial do Estado.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação.

Inicialmente, verifica-se que a Constituição Federal preceituou expressamente acerca da organização do Estado, dos Poderes, da repartição constitucional de competências administrativas e legislativas, assim como do processo legislativo, dispondo sobre regras procedimentais para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos agentes públicos envolvidos no processo, sob pena de possíveis declarações de inconstitucionalidade (formal e/ou material) pelo Poder Judiciário, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Em síntese, objetivando a análise técnica a respeito da proposição em estudo – **especialmente acerca de sua constitucionalidade formal e material** –, consoante mandamentos constitucionais relacionados à repartição de competências administrativas, notadamente no tocante ao processo legislativo constitucional, **a Carta Republicana estabeleceu expressamente matérias atinentes à competência administrativa comum entre os entes políticos, mormente no que diz respeito à proteção da saúde e assistência pública**, senão vejamos (grifo nosso):

Art. 23. **É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

“(…) II - **cuidar da saúde e assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)”

Nota-se, porquanto, que algumas matérias de índole administrativa são comuns aos entes federativos – **particularmente ações administrativas que versem sobre a proteção da saúde e assistência pública** –, podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles sem a ocorrência de quaisquer vícios formais relacionados à repartição de competências administrativas estabelecidas pelo texto constitucional.

Além do mais, em reforço aos argumentos jurídicos favoráveis à constitucionalidade formal da citada minuta de proposição legislativa, **registre-se que a Constituição Federal instituiu expressamente determinadas competências legislativas concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal,**

mormente quanto à proteção e defesa da saúde, senão vejamos (destaque nosso):

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

“(...) XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde;** (...)”

Quanto à possibilidade de instituição de políticas públicas pelo Poder Legislativo, registre-se que, no cenário mais consentâneo, a Suprema Corte Nacional tem adotado o entendimento da possibilidade de o Poder Legislativo dispor sobre políticas públicas, **desde que a lei em questão não crie, extinga ou modifique órgão administrativo, tampouco discipline sobre nova atribuição a órgãos da Administração Pública.**

Nesse contexto, é o precedente jurisprudencial do STF (grifo nosso):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

“(...) ”

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

“(...) 6. Ação julgada improcedente.”

(ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015.)

Da mesma forma, lei de iniciativa do Poder Legislativo **que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários diretos, também é reconhecidamente inconstitucional**, visto a patente contrariedade ao art. 165, inciso III, combinado com o § 5º, inciso I, do mesmo artigo, da Constituição Federal.

Noutro aspecto, a simples criação de despesas para a Administração Pública, ainda que seja de caráter permanente, não representa violação às normas constitucionais que preconizam acerca do orçamento público e da administração da máquina pública, não impondo, assim, o poder-dever único e exclusivo do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo constitucional relacionado à matéria.

Em consonância com esse raciocínio, pacificou-se na seara da Suprema Corte o que se segue (destaque nosso):

Direito constitucional e ambiental. Recurso extraordinário. Criação de unidade de conservação por lei de iniciativa parlamentar. 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que reputou constitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que criara unidade de conservação ambiental. Alegação de afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a

simples criação de despesa para a Administração, mesmo em caráter permanente, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo correspondente. Precedente: ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes. 3. Em alguns casos, o grau de comprometimento das finanças públicas e de interferência no funcionamento de órgãos e entidades da Administração Pública pode acarretar a declaração de inconstitucionalidade por afronta ao art. 61, § 1º, II, a, c e e, da CF/1988. Não é, todavia, a realidade aqui presente, já que o parque regional criado tem dimensões territoriais diminutas. 4. Desprovimento do recurso extraordinário.

(RE 1279725, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2023 PUBLIC 05-06-2023)

Além disso, tem-se, ainda, como uma limitação ínsita à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas, o princípio da reserva de administração – consectário lógico do princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania.

Nesse contexto, não pode o Parlamento Estadual, por sua própria iniciativa, aprovar leis que representem ingerência na atividade tipicamente administrativa, como, por exemplo, normas legais que estipulam e/ou determinam a celebração de contrato ou a prática de ato, ou condicionam o desenvolvimento completo destes ao consentimento do Legislativo, ou até mesmo diplomas legislativos que determinem ao Executivo o exercício de competência que lhe é exclusiva.

Acerca do tema, asseverou-se no cenário da Suprema Corte:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

STF, Pleno, MC na ADI nº 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.

Por essas razões, tem-se, assim, a possibilidade de lei de iniciativa do Poder Legislativo dispor sobre políticas públicas, desde que respeitados os limites apresentados, de modo a não ocorrer usurpação da competência de iniciativa legislativa do Poder Executivo.

Nesse diapasão, em sintonia com as determinações constitucionais acima explicitadas, bem como em conformidade com os referidos precedentes jurisprudenciais, nota-se que o Anteprojeto de Lei Ordinária, de iniciativa do Deputado Estadual Cássio Gois, que “Institui a política estadual de conscientização e atenção integral à saúde das mulheres no climatério e na menopausa e dá outras providências”, encontra-se em harmonia com as normas constitucionais apresentadas, assim como em sintonia com a jurisprudência nacional.

No mais, o presente anteprojeto de Lei Ordinária, tem como objetivo garantir assistência humanizada e qualidade à saúde física e mental das mulheres durante o climatério e na menopausa, visando ampliar o acesso a medicamentos, exames e tratamentos, promover campanhas educativas e fomentar a participação da sociedade na formulação de políticas públicas.

Demais disso, a minuta proposta não gera despesas significativas ao Executivo, pois as

medidas podem ser implementadas com recursos existentes e ações integradas entre secretarias. No mesmo sentido, **limita-se a estabelecer diretrizes gerais, sem invadir a competência do Executivo,** garantindo plena conformidade com o equilíbrio entre os poderes.

Relativamente à **instituição no Calendário Oficial do Estado de Rondônia, da Semana Estadual de Conscientização para Mulheres no Climatério e na Menopausa, a ser realizada, anualmente, no mês de março** – encontra-se, **formal e materialmente,** em harmonia com as normas constitucionais atinentes ao processo legislativo constitucional, notadamente em razão da matéria não ser de iniciativa privativa do Governador do Estado e não apresentar quaisquer violações a aspectos materiais previstos no texto constitucional estadual e federal, **além de não criar feriado estadual, residindo no âmbito da competência legislativa concorrente.**

Trata-se, assim, portanto, de **iniciativa que valoriza e protege a saúde e o bem-estar da mulher, particularmente durante a fase de transição entre o período reprodutivo e o não reprodutivo, bem como após o último ciclo menstrual.**

4 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, segundo explicitações jurídico-constitucionais apresentadas, esta Consultoria Legislativa **opina pela constitucionalidade formal e material do Anteprojeto de Lei Ordinária, de iniciativa do Deputado Estadual Cássio Gois, que “Institui a política estadual de conscientização e atenção integral à saúde das mulheres no climatério e na menopausa e dá outras providências”,** mormente em razão da previsão de preceitos legais em conformidade com as normas constitucionais, mais especificamente no tocante à repartição constitucional de competência legislativa, nos termos do art. 23, inciso II e art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, assim como em atenção aos entendimentos jurisprudenciais assentes no âmbito do STF.

Porto Velho, Rondônia, 26 de março de 2025.

Raniery Aparecido Alves de Lima
Consultor Legislativo – Assessoramento Legislativo
Matrícula n. 100021132



Documento assinado eletronicamente por **Raniery Aparecido Alves de Lima, Consultor Legislativo - Assessoramento Legislativo**, em 26/03/2025, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.al.ro.leg.br/validar>, informando o código verificador 0407893 e o código CRC 22269868.

Referência: Processo nº 100.016.000002/2025-31

SEI nº 0407893

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO

Site www.al.ro.leg.br