CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
A casa do povo, a casa da cidadania

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA AO PROJETO DE LEI Nº 182/2025

Autor: Vereadora Débora Santana
Ementa: Dispõe sobre a proibição do atendimento de bonecas "reborn" e qualquer outro objeto inanimados nos serviços públicos no âmbito do Município de Salvador

Projeto de Lei. Dispõe sobre a proibição do atendimento de bonecas "reborn" e qualquer outro objeto inanimados nos serviços públicos no âmbito do Município de Salvador

Relatório

Trata-se de projeto de lei de autoria da Vereadora Débora Santana que dispõe sobre a proibição do atendimento de bonecas "reborn" e qualquer outro objeto inanimado nos serviços públicos do Município de Salvador, estabelecendo responsabilidade de identificação aos hospitais públicos, clínicas e postos de saúde (art. 3º), multa de dez vezes o valor do serviço prestado indevidamente (art. 4º) e destinação dos recursos arrecadados ao tratamento de pessoas com transtornos mentais (art. 5º).

O Setor de Análise e Pesquisa constatou conformidade com as normas regimentais e da técnica legislativa e que a matéria há amparo no Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador e Lei Orgânica do Município.

Na Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, o Projeto foi declarado aprovado.

Na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização foi designada a relatoria à Vereadora que, no uso de suas competências, subscreve o presente parecer.

Esse é o breve relatório. Passo a opinar.

I. Do Vício de Iniciativa Legislativa

O art. 3º do projeto estabelece que *"aos hospitais públicos, clínicas, postos de saúde, incumbe-se a responsabilidade de identificar, no ato do atendimento, os requisitos do*

artigo 2º para o fiel cumprimento desta Lei", atribuindo competência específica e novas obrigações a órgãos da Administração Pública Municipal.

O projeto não se limita a demandar, em termos genéricos, atuação positiva do Poder Executivo, mas comete tarefas específicas a órgãos da Secretaria Municipal de Saúde, obrigando-os ao desempenho de novas atribuições (identificação de bonecas reborn no ato do atendimento), matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, alínea 'e', da Constituição Federal.

A jurisprudência dos Tribunais é consolidada:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. ADMINISTRATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 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. II – Agravo regimental a que se nega provimento.
>
> (STF - RE: 1254886 RJ 0033794-51 .2016.8.19.0000, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/08/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 13/08/2020)

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.081/2025 DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES - MG - INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA - PROGRAMA DE FOMENTO AO JIU-JITSU - **NOVAS ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS IMPUTADAS À SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER - MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO - LEI RESULTANTE DE PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA -** NECESSIDADE DE DISPÊNDIOS A CARGO DA ADMINISTRAÇÃO - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - A imputação de novas atribuições a órgão do Poder Executivo municipal constitui matéria a cujo respeito a iniciativa legislativa compete privativamente ao prefeito - Afigura-se formalmente inconstitucional, por usurpação da competência de iniciativa legislativa exclusiva do prefeito, a lei municipal de origem parlamentar que, ao instituir programa de fomento a determinada prática esportiva - "Jiu-Jitsu" -, não se limita a demandar, em termos genéricos, atuação positiva do Poder Executivo, mas comete tarefas específicas a órgão da Administração Municipal, obrigando-o ao desempenho de novas atribuições - **Se a lei cria despesas para o Poder Executivo, mas o respectivo projeto não foi instruído de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, é de reconhecer a inconstitucionalidade formal por inobservância do requisito de validade estabelecido pelo artigo 113 do ADCT, que veicula norma de reprodução obrigatória pelos Estados.**

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 08220204120258130000, Relator.: Des.(a) Fernando Lins, Data de Julgamento: 10/12/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/01/2026)

O art. 3° do PLE-182/2025 padece, portanto, de vício de iniciativa por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando ofensa à separação de poderes.

II. Responsabilidade Fiscal

O projeto não foi instruído com a indispensável estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em manifesta desconformidade com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)[1], segundo o qual *"a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro"*.

Trata-se de exigência de observância obrigatória por todos os entes federativos, inclusive os Municípios, configurando verdadeiro requisito de validade formal da proposição legislativa. A jurisprudência é pacífica nesse sentido, reconhecendo a inconstitucionalidade formal de normas aprovadas sem a devida instrução técnica, conforme se extrai do seguinte julgado: "*Se a lei cria despesas para o Poder Executivo, mas o respectivo projeto não foi instruído de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, é de reconhecer a inconstitucionalidade formal por inobservância do requisito de validade estabelecido pelo artigo 113 do ADCT*" (TJ-MG - ADI 08220204120258130000, j. 10/12/2025).

No caso concreto, o projeto implica a criação de múltiplas despesas públicas, sem qualquer quantificação ou demonstração de viabilidade fiscal, dentre as quais se destacam: (i) a capacitação de servidores da rede municipal de saúde para identificação de bonecas

[1] **Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

reborn; (ii) a instituição de estrutura administrativa voltada à fiscalização e autuação, com a lavratura de autos de infração e notificações; (iii) a necessidade de aparato jurídico para processamento de defesas administrativas e recursos; e (iv) a implementação de mecanismos de controle e destinação de recursos ao tratamento de transtornos mentais. A ausência de mensuração desses encargos inviabiliza a aferição de sua compatibilidade com o orçamento vigente e com as metas fiscais, em afronta direta ao regime de responsabilidade fiscal.

Em segundo lugar, verifica-se incongruência normativa no art. 4° do projeto, ao prever a aplicação de multa *"equivalente a dez vezes o valor do serviço prestado indevidamente"*. Considerando que os serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde são prestados de forma gratuita, nos termos do art. 196 da Constituição Federal[2], inexiste base econômica para a quantificação da penalidade, o que conduz a um resultado juridicamente inconsistente e materialmente inaplicável, por ausência de critério objetivo de cálculo.

Por fim, o art. 5° dispõe que *"os recursos arrecadados com as penalidades serão destinados ao tratamento de pessoas com transtornos mentais"*, promovendo vinculação específica de receita por iniciativa parlamentar. Tal previsão configura indevida ingerência na esfera de gestão financeira e orçamentária do Poder Executivo, a quem compete, privativamente, a administração dos recursos públicos e a definição das políticas públicas setoriais, inclusive na área da saúde. A imposição legislativa de destinação vinculada de receitas, sem observância das balizas constitucionais e sem iniciativa do Chefe do Executivo, afronta o princípio da separação dos poderes, além de comprometer a flexibilidade necessária à execução orçamentária.

[2] **Art. 196.** A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
A casa do povo, a casa da cidadania

DITO ISSO, CONCLUI-SE.

Em termos materiais, o PLE nº 182/2025 contraria a gestão fiscal responsável, ao implicar potencial aumento de despesas sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tampouco indicar fonte de custeio ou compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA).

Diante disso, a proposição não atende aos requisitos constitucionais, legais e regimentais para seu regular trâmite. **VOTO PELA REPROVAÇÃO.**

É o parecer.

Salvador, 25 de abril de 2026

MARTA RODRIGUES
VEREADORA

Parecer deliberado em colegiado.
Em, 26 / 05 / 2026