



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 22 de abril de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 8.022/2025**, de **autoria do Vereador Dionísio**, que “**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA “REMÉDIO EM CASA” NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

O Projeto de Lei em análise, assim dispõe:

“Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a criar o Programa “Remédio em Casa” no município de Pouso Alegre.

Parágrafo único. O Programa de que trata o **caput** deste artigo, terá por objetivo entregar nas residências dos munícipes que utilizam a rede pública municipal de saúde, os medicamentos de uso continuado que lhes foram prescritos em tratamento regular.

Art. 2º O envio dos medicamentos deverá obedecer a prescrições médicas e será executado mediante o cadastramento do paciente, que deverá ser atualizado anualmente para fins de endereçamento e prova de identidade do recebedor, obedecendo às quantidades necessárias ao uso mensal, ou ainda as quantidades prescritas pelo médico segundo a necessidade de cada paciente.

Parágrafo único. O cadastramento será feito através da Secretaria Municipal de Saúde que poderá utilizar o cadastramento em residência que será feito pelos Agentes Comunitários de Saúde.

Art. 3º Além da comprovação das situações estabelecidas no art. 1º desta Lei, os interessados em obter os benefícios do Programa “Remédio em Casa” deverão demonstrar o preenchimento das seguintes condições:

- I - que residem no município de Pouso Alegre;
- II - que estão regularmente cadastrados junto à Secretaria Municipal de Saúde.



Art. 4º O Poder Executivo poderá criar uma central de distribuição que deverá, mediante a prescrição médica, separar, acondicionar e enviar os medicamentos com aviso de recebimento por parte da pessoa beneficiada pelo Programa, seus familiares ou prepostos, desde que também sejam cadastradas para este fim, controlando assim exatamente as quantidades enviadas, bem como a necessidade real de novas aquisições de medicamentos.

Art. 5º A implementação do Programa “Remédio em Casa” será efetivada pelo Poder Público Municipal, diretamente ou através dos órgãos da Administração Direta e Indireta, inclusive fundacional, do município ou de forma indireta, mediante convênio ou contrato com instituições públicas ou privadas que realizem serviços de entrega dos bens de que trata a presente Lei.

Art. 6º As despesas decorrentes da implementação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei por intermédio de Decreto no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

FORMA

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

INICIATIVA E COMPETÊNCIA

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44, da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

Quanto à iniciativa, importante destacar que o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal traz um rol taxativo de assuntos cuja iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Quanto à melhor forma de se interpretar esse dispositivo normativo, importante destacar que segundo Supremo Tribunal



Federal os dispositivos constitucionais que tratam sobre iniciativa reservada devem ser interpretados restritivamente, porque eles excepcionam a regra geral¹.

Nesse sentido, segundo o Pretório Excelso,

a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional expressa e inequívoca².

Isso porque, dentro de um regime verdadeiramente democrático, as cláusulas de exclusividade inseridas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, e também nas Leis Orgânicas dos Municípios, apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessárias para a consecução de propósitos constitucionais, em especial a manutenção do espaço de autodeterminação do Poder Executivo e do equilíbrio inerente à divisão funcional dos poderes.

Assim, e voltando ao artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, não se vislumbra em nenhum de seus incisos previsão de iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que disponham sobre criação programas na área da saúde pública.

Assim, não há impedimento aos nobres vereadores de iniciarem o processo legislativo, a fim de dispor sobre normas que tratam do referido assunto, estabelecendo princípios e diretrizes a serem observados.

No entanto, não é possível que projetos de iniciativa do Poder legislativo interfiram na estruturação ou criem novas atribuições aos órgãos da Administração Pública, pois em tal caso estarão violando o inciso V do artigo 45 e o inciso XIII do artigo 69 da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõem:

Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre: V - a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;

Art. 69. Compete ao Prefeito: XIII - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

¹ **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021. (Inf. 1027).

² **ADI-MC 724/RS**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2021. **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021.



Da leitura do Projeto de Lei em análise, constata-se, conforme bem apontado no despacho de admissibilidade, que em alguns artigos são positivadas obrigações que culminam diretamente na estrutura do Poder Executivo. Vide a redação dos seguintes artigos:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. *O cadastramento será feito através da Secretaria Municipal de Saúde que poderá utilizar o cadastramento em residência que será feito pelos Agentes Comunitários de Saúde.*

Art. 4º *O Poder Executivo poderá criar uma central de distribuição que deverá, mediante a prescrição médica, separar, acondicionar e enviar os medicamentos com aviso de recebimento por parte da pessoa beneficiada pelo Programa, seus familiares ou prepostos, desde que também sejam cadastradas para este fim, controlando assim exatamente as quantidades enviadas, bem como a necessidade real de novas aquisições de medicamentos.*

Art. 5º *A implementação do Programa “Remédio em Casa” será efetivada pelo Poder Público Municipal, diretamente ou através dos órgãos da Administração Direta e Indireta, inclusive fundacional, do município ou de forma indireta, mediante convênio ou contrato com instituições públicas ou privadas que realizem serviços de entrega dos bens de que trata a presente Lei.*

Tais artigos, ao criarem atribuições para órgãos da Administração Pública Municipal, mostram-se inconstitucionais, violando o inciso V do artigo 45 da Lei Orgânica Municipal.

Cabe realçar que mesmo que a lei imponha normas que, de forma indireta, possam desencadear em novas despesas, a competência para legislar não será, em regra, privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não se estabeleçam regras sobre os seus órgãos e estrutura administrativa e regime jurídico de seus servidores, como é o caso.

O STF, no ARE 878.911 RG/RJ, já reconheceu, em sede de repercussão geral, 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.”*** (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Quanto à competência, a Constituição Federal no inciso I do art. 30 sustenta que compete aos municípios brasileiros legislarem sobre ***“assuntos de interesse local”***. O inciso II do Art. 23 da Constituição sustenta também que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ***“cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”***.



A Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, repetindo a Constituição Federal, traz no inciso II do art. 21 a seguinte previsão:

Art. 21. É competência do Município, comum à União e ao Estado;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência; g.n.

Ademais, o inciso IV do art. 39 da Lei Orgânica Municipal, que trata da competência da Câmara Municipal de Pouso Alegre traz ainda a reafirmação sobre a competência do Legislativa em tratar de matérias atinentes ao mencionado art. 21, vejamos:

Art. 39. Compete à Câmara, fundamentalmente:

IV - cumprir atividades especificamente dirigidas ao cidadão e à comunidade, no sentido de integrá-los no governo local.

Parágrafo único. A competência a que se refere o inciso I deste artigo, envolve os assuntos arrolados nos arts. 18 a 21 e ainda: (Vide Lei Ordinária N° 3620)

Com efeito, são compatíveis com o texto constitucional as normas propostas por iniciativa do Poder Legislativo ou do Chefe do Poder Executivo, a fim de que se promulguem regras sobre o interesse local, como é o desenvolvimento de políticas públicas de saúde. Não se faz, nessas hipóteses, diferenciação entre as atribuições legislativas do Poder Executivo e Legislativo.

Sabe-se que, em consonância com o art. 113 do ADCT e com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, toda criação de despesas pela administração pública deve ser precedida de estudo do impacto orçamentário e financeiro, o que não foi observado na elaboração da norma em questão.

Segundo o artigo n° 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal, **“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Artigo acrescido pela Emenda Constitucional n° 95, de 2016)”**.

Interpretando o art. 113 do ADCT, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação, pelo que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.



Fazemos referência à ADI 6.074, da relatoria da Min. Rosa Weber (j. em 21.12.2020), em que se examinou hipótese análoga à presente envolvendo benefício fiscal de IPVA também conferido pelo Estado de Roraima, cujo processo de criação foi despido de análise do impacto orçamentário e financeiro. Nessa ocasião, prevaleceu a conclusão pela inconstitucionalidade formal da mencionada legislação estadual, nos seguintes termos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.”

Neste sentido, também já decidiu, em recente decisão, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.601/2023 - MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO - LEI DE



INICIATIVA PARLAMENTAR - INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS E CRECHES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - ARTIGO 113 DO ADCT - OBRIGATORIEDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A Lei n. 5.601/2023 do Município de Patrocínio, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas e creches da rede pública municipal sem estudo do impacto orçamentário e financeiro incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao artigo 113 do ADCT".

(TJMG. Ação Direta Inconst 1.0000.23.159496-1/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, j: 10/04/2024).

Diante do exposto, de se concluir que o nobre Vereador deveria ter atendido a norma contida no art. 113 do ADCT, apresentando a estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

Embora a despesa não seja propriamente obrigatória, vez que se trata de lei autorizativa, a autorização legal possibilita a implementação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo sem que seja promulgada nova lei.

Desta forma, a despeito de respeitáveis opiniões em sentido contrário, entendo que mesmo a lei sendo autorizativa, mostra-se necessária a apresentação da estimativa de impacto financeiro e orçamentário. Corroborando esse entendimento, a partir de uma interpretação a *contrario sensu*, pode-se citar a ementa do Acórdão proferido quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.0000.23.225959-8/000, pelo Egrégio TJMG, que assim dispõe:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPLANTAÇÃO DE ECOBARREIRAS E SISTEMA DE ALERTA À POPULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- Não há falar em iniciativa exclusiva do Executivo em tema de direito ambiental e defesa civil, mormente diante do Tema 917 do STF.

- Dispensável a apresentação de estimativa de impacto financeiro e orçamentário de proposta legislativa que, a par de autorizativa, prevê meios para implantação que não dependem de gasto público.



Da leitura do trecho em destaque se infere que, pela lógica da decisão, se a implementação dependesse de gasto público, seria indispensável a apresentação de estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

Ademais, há no presente Projeto de Lei, em seu artigo 7º, há determinação de que “O Poder Executivo regulamentará a presente Lei por intermédio de Decreto no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação”. Tal determinação aparenta violar o princípio da separação de poder. Se a lei é autorizativa, não se mostra coerente impor prazo para que o Poder Executivo a regulemente.

Vide, nesse sentido, ementa do Acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.23.176650-2/000:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONVERSÃO DA APRECIÇÃO CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO - LEI 4.872/2023 DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES - OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE DETECTORES DE METAIS NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - DEFLAGRAÇÃO DO PROJETO DE LEI POR PARLAMENTAR - POSSIBILIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE - CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA DESACOMPANHADA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - INOBSERVÂNCIA DO ARTIGO 113 DO ADCT: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - **FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO: INCONSTITUCIONALIDADE - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES** - PEDIDO PROCEDENTE. 1. Em caso análogo, envolvendo norma de iniciativa parlamentar que determinava a obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas, o Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 917), estabeleceu tese jurídica 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)" (ARE 878911 RG, DJe*



de 11/10/2016). 2. "A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal" (STF, ADI 6102, DJe de 09/02/2021). 3. "A tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição" (STF, ADI 4727, DJe de 28/04/2023).

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

QUORUM

Deve-se esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável**, ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 8.022/2025**, para ser submetido à análise das 'Comissões Temáticas' da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária, **com as ressalvas de que o parágrafo único do artigo 2º e os artigos 4º e 5º incorrem em vício de iniciativa, de que não foi apresentada a estimativa do seu impacto financeiro orçamentário, conforme exigido pelo artigo nº 113 do ADCT, e de que o artigo 7º viola o princípio da separação dos poderes.**

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

João Paulo de Aguiar Santos
Procurador – OAB/MG 120847



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
ESTADO DE MINAS GERAIS



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=FF9VVANFXM13R26C>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: FF9V-VANF-XM13-R26C

