



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 306/2025

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 281/2025, de autoria do Vereador Rodrigo do Posto que “Dispõe sobre a criação do painel para monitorar e acompanhar a saúde mental dos profissionais da rede pública de saúde, ensino e assistência social no Município de Contagem e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo criar painel para monitorar e acompanhar a saúde mental dos profissionais da rede pública de saúde, ensino e assistência social no Município de Contagem.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da propositura. Entretanto, apresenta-se inviável sob o ponto de vista constitucional.

Ab initio, vislumbramos que o Projeto apresentado pela ilustre Vereadora encontra-se arrimado em artigos que afrontam a Constituição da República e a Lei Orgânica Municipal, especialmente o princípio da independência entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, senão vejamos:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

O artigo 2º da Constituição da República implica na divisão do campo de atuação de cada um dos Poderes, delimitada através da repartição constitucional de competências que lhe são atribuídas.

Nesse sentido, considerando que ao Chefe do Poder Executivo cabe a função de Chefe de Governo, lhe é conferido, como decorrência natural, o gerenciamento da Administração Pública. Desse modo, ao disciplinar a iniciativa legislativa, o texto constitucional atribuiu privativamente ao Executivo a propositura de leis sobre matérias afeitas diretamente à organização administrativa do ente.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que (...)

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;

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

De forma semelhante ao dispositivo constitucional, a Lei Orgânica do Município de Contagem dispõe:

“Art. 76 –São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II – do Prefeito:

a) a criação de cargo e função pública da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração e subsídio, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;

b) o regime jurídico dos servidores públicos de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluída o provimento de cargo, estabilidade, aposentadoria e o respectivo Estatuto.

(...)

d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da administração indireta;

(...)”

“Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e atividade do poder Executivo;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)
XX - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;
(...)”

A partir da análise dos artigos citados infere-se que não é competência do Poder Legislativo Municipal a iniciativa de leis sobre a organização administrativa de órgãos com vinculação direta ao Chefe do Executivo, bem como sobre servidores vinculados ao Executivo, atribuição que é privativa do Prefeito.

No caso em exame, depreende-se que o Projeto ao propor a criação de um painel para monitorar e acompanhar a saúde mental dos profissionais da rede pública de saúde, ensino e assistência social no Município de Contagem, com análise dos dados e indicadores, bem como ao prever o desenvolvimento de plataforma para preenchimento de questionários periódicos pelos profissionais, além da instituição de comissão interdisciplinar para acompanhar a criação, desenvolvimento e operação do painel, analisar os dados e propor medidas, impõe atribuições à Administração, revelando-se necessária a movimentação de pessoal e estruturação da máquina para o atendimento do objeto da proposição.

Assim, verifica-se que foi estabelecida atribuição inédita e complexa à Administração Pública local que, necessariamente, implica na necessidade de alteração das atividades dos seus órgãos e servidores públicos.

Portanto, a proposição versa sobre matéria de natureza essencialmente administrativa, haja vista que cria obrigações concretas, não se limitando a indicar apenas as diretrizes gerais do projeto.

Assim, entendemos que o Projeto invadiu a esfera reservada de gestão que cabe ao Poder Executivo, e envolve a direção, o planejamento, a organização e a realização de atos concretos destinados ao atendimento de necessidades coletivas.

Além disso, infere-se que a proposição em análise institui despesas ao Município, sem, contudo, apresentar qualquer estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro:

"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."



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Conforme entendimento recente do egrégio Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a lei que cria despesa deve ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Nesta esteira, o STF firmou entendimento de que projetos sem estimativa de impacto orçamentário são formalmente inconstitucionais, por violação objetiva ao devido processo legislativo (ADI 6074, de dezembro de 2020, ADI 5816, de novembro de 2019 e RE 1453991 de 08-01-2025).

Vale destacar que, em que pese a criação de obrigações onerosas a serem cumpridas pelo Poder Executivo, por si só, não se traduzir em ofensa ao princípio da separação dos poderes, tal entendimento deve ser interpretado conjuntamente com a determinação contida no artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), supracitado, estendida a todos os entes federados.

Logo, não obstante o vício já destacado, a proposição também padece de inconstitucionalidade formal, na medida em que acarreta aumento de despesas para o Município, sem impacto orçamentário, afrontando o princípio da segurança dos poderes, interferindo na autonomia administrativa e financeira atribuída ao Chefe do Executivo, a quem compete a iniciativa de leis referentes a gestão financeira do município.

Nessa senda, é firme a orientação do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS acerca do vício de iniciativa em Lei resultante de iniciativa parlamentar que impõe novas obrigações ao Município, por meio de seus órgãos e respectivos agentes administrativos, bem como acerca da inconstitucionalidade formal por ausência de estimativa de impacto em Leis que criam despesas para o ente:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N. 3.702/2023 DE UNAI - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE APOIO ÀS VÍTIMAS DE ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL - INSTITUIÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO PARA OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESA - ARTIGO 113 DO ADCT - ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - AUSÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de um Programa de Apoio às Vítimas de Acidente Vascular Cerebral - AVC no Município de Unai confere inédita atribuição à Administração Pública, ao impor ao Executivo a obrigação de atuar, garantindo o tratamento a nível emergencial e também eletivo, a realização de exames, o apoio psicológico ao enfermo e seus familiares, o acesso à adequada medicação e demais terapêuticas, e promovendo a orientação social, previdenciária e trabalhista aos acometidos pela doença, revelando-se necessária a definição de estrutura e servidores para



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

desempenho das novas atividades. A Lei Municipal n. 3.702/2023, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes, além de criar despesa obrigatória para o ente público e, em contrapartida, não possuir prévio estudo do seu impacto financeiro e orçamentário, nos termos do artigo 113 do ADCT da Constituição da República, sendo forçoso concluir pela sua inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.181544-8/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/04/2025, publicação da súmula em 30/04/2025) grifamos

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.938/2023. DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES - PROGRAMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO POPULACIONAL DE CÃES E GATOS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. CAUTELAR CONCEDIDA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Prefeito do Município de Cataguases, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.938/2023, que institui o Programa Municipal de Monitoramento Populacional de Cães e Gatos. O requerente alega inconstitucionalidade formal e material, por vício de iniciativa e ausência de estimativa de impacto financeiro.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal nº 4.938/2023 usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao instituir obrigações administrativas sem sua iniciativa; (ii) estabelecer se a ausência de estimativa de impacto orçamentário, conforme exige o art. 113 do ADCT, configura inconstitucionalidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

O Poder Legislativo Municipal não pode invadir a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo ao instituir atribuições administrativas, como ocorre no caso da Lei Municipal nº 4.938/2023, que cria obrigações para órgãos da Administração Pública sem observar a reserva de iniciativa.

A ausência de estimativa de impacto financeiro, conforme exigido pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), configura vício formal, uma vez que a criação de despesas obrigatórias sem previsão de dotação orçamentária é inconstitucional.

A norma impugnada, ao prever a realização de castrações e demais medidas de controle populacional de animais sem estudo prévio de impacto financeiro, infringe as regras de responsabilidade fiscal e de planejamento orçamentário previstas na Constituição Estadual e Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 6.074 e RE 1343429) reforçam o entendimento de que a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário gera inconstitucionalidade formal de leis que criem despesas públicas.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Pedido procedente.

Tese de julgamento:

A instituição de programas ou atribuições administrativas pelo Poder Legislativo sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo configura usurpação de competência e resulta em inconstitucionalidade formal.

A criação de despesas públicas sem prévia estimativa de impacto financeiro fere o art. 113 do ADCT, implicando inconstitucionalidade formal da norma.

Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 6º, 66, III, "e", 90, II, V e XIV, 161, I, 173, § 1º; ADCT, art. 113; CF/1988, art. 2º.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 6.074, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 24.09.2020; STF, RE nº 1343429, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 09.04.2024. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.190596-9/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/01/2025, publicação da súmula em 10/01/2025) grifamos

Logo, ainda que louváveis as justificativas que embasaram a proposição de lei em análise, ela interfere no funcionamento do Poder Executivo, além de gerar despesas sem apresentação de impacto orçamentário, o que configura indevida ingerência do Poder Legislativo na autonomia do Poder Executivo.

Por fim, vale destacar que o caráter autorizativo dos dispositivos da proposição não lhes retira o vício de inconstitucionalidade.

Os projetos de lei meramente autorizativos são inconstitucionais e injurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo e por não conterem um comando obrigatório, constituindo – se em mera sugestão ao Poder Executivo.

Nessa senda é a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE FRUTAL - LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR AUXÍLIO AO ATLETA AMADOR - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 90, XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1- É inconstitucional a lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo, que usurpa competência privativa conferida ao Chefe do Executivo.

2- O fato de a norma ser meramente autorizativa não afasta a sua inconstitucionalidade. (Ação Direta Inconst 1.0000.11.056661-9/000,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/05/2013, publicação da súmula em 17/05/2013)

Dessa forma, o projeto de lei em questão padece de inconstitucionalidade formal.

Assim, manifestamo-nos ***pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inadmissibilidade do Projeto de Lei 281/2025 de autoria do Vereador Rodrigo do Posto.***

Contudo, diante do alcance social do Projeto de Lei apresentado pelo nobre edil, sugerimos ao Ilustríssimo Senhor Vereador, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa da Excelentíssima Senhora Prefeita Municipal.

É o nosso prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 23 de maio de 2025.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral