



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 332/2025

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 316/2025, de autoria do vereador José Maurício Moreira de Barros, que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a fornecer aparelho sensor para monitoramento contínuo de glicose, para pacientes com diabetes tipo 1, e dá outras providências", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que visa autorizar o Poder Executivo Municipal a fornecer, gratuitamente, aparelhos sensores de monitoramento contínuo de glicose para pacientes com diabetes tipo 1, residentes no município.

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

Ab initio, esse é um tema afeto à proteção e à defesa da saúde, que, de acordo com o art. 24, XII, da Constituição da República, é matéria de competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal. Aos Municípios, é dado suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, CF/88).

Nesse sentido, cumpre registrar que a Lei Federal nº 11.347, de 27 de setembro de 2006, "dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar aos portadores de diabetes inscritos em programas de educação para diabéticos". Verifica-se, portanto, que já existe legislação federal regulamentando a matéria, cabendo aos Municípios suplementar essa legislação no que couber, observando-se as competências constitucionais de cada ente federativo.

Contudo, verifica-se que o projeto apresentado pelo ilustre vereador encontra-se fundamentado 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, conforme se observa:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

"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.

Nessa senda, a ingerência legislativa sobre atribuições administrativas configura vício de iniciativa, na medida em que cria obrigações para o Executivo, desrespeitando o princípio da reserva da administração.

No caso em exame, depreende-se que o projeto ao propor a autorização para fornecimento de aparelhos sensores de monitoramento contínuo de glicose, bem como os insumos necessários para seu funcionamento, cria nova atribuição para a Administração Pública que, necessariamente, implica na necessidade de alteração das atividades dos órgãos de saúde municipal e reorganização dos serviços públicos.

Conforme os ensinamentos do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental." (destacamos e grifamos - "Direito Municipal Brasileiro" 2013, 17ª ed., Ed. Malheiros, Cap. XI, 1.2, p. 631).

Assim, ao impor obrigações e atribuições à Administração Municipal, invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo, havendo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, que segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Executivo.” (RE nº 427.574-ED, j. de 13.12.11, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJE de 13.02.12, e ADI nº 3.343, j. de 01.09.11, Plenário, Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX, DJE de 22.11.11).

Demais disso, necessário mencionar que projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei: Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito. (REALE, Miguel, Lições Pr eliminare de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.)

A proposição autorizativa nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

Nessa esteira é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ESTENDER O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DAS CRECHES DA REDE MUNICIPAL. (...) 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que é inconstitucional a lei, de iniciativa parlamentar, que disponha sobre o funcionamento dos órgãos do Poder Executivo. Esse entendimento não se altera com a qualificação do diploma como uma "lei autorizativa". 4. Recurso a que se nega seguimento. (STF. RE 779428, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. em 29/05/2014, DJe de 05/06/2014.) (grifamos e destacamos)

Nessa senda, encontra-se a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no que diz respeito às leis autorizativas:

"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



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO AOS PROFESSORES DE EDUCAÇÃO FÍSICA DA REDE PÚBLICA - REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR MUNICIPAL - MATÉRIA RESERVADA À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. A Lei Municipal ao dispor sobre concessão de gratificação de incentivo aos professores de educação física da rede pública conflita com dispositivos da Carta Estadual, que reservam ao Chefe do Executivo a iniciativa dos projetos sobre remuneração de servidores e gestão de recursos, criando aumento de despesas, sem indicação da fonte de custeio. Ao invadir competência do Poder Executivo, acabou também por ofender o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 173, § 1º). O fato de ser uma lei autorizativa não afasta a sua inconstitucionalidade. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10307183820148130000, Relator.: Des.(a) Paulo César Dias, Data de Julgamento: 25/05/2016, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/06/2016) (destacamos)

Mais recentemente, o mesmo Tribunal de Justiça de Minas Gerais reafirmou esse entendimento:

"Salienta-se, por fim, que o fato de se tratar de lei 'meramente autorizativa' não afasta a inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa, nos termos da iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal" (TJMG - ADI 1.0000.20.475007-9/000, Rel. Des. Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, j. 08/03/2023, pub. 22/03/2023) (destacamos)

Isto posto, o Projeto de Lei autorizativo padece de inconstitucionalidade.

Dessa forma, é importante registrar que o fornecimento de sensor digital para o controle da glicemia constitui ação administrativa relativa às atribuições e ao crivo do Poder Executivo. Além disso, tal ação gera despesa, 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesta esteira, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a criação de despesas obrigatórias sem prévia estimativa de impacto financeiro configura inconstitucionalidade formal, em razão da violação ao artigo 113 do ADCT (ADI 6.074, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 1343429, Rel. Min. Dias Toffoli).

Ademais, segundo o STF, a norma do art. 113 do ADCT é aplicável ao ente municipal, seja em proposições de iniciativa do Prefeito, seja em proposição dos vereadores e que 'dificuldades operacionais do Poder Legislativo para atender à determinação de elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro não respaldam a inconstitucionalidade verificada' (STF, Ag. Reg. no RE 1.453.991/SP, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, julgado em 16/12/2024).

Assim, a despeito de ser louvável o escopo da proposição, ao nosso entendimento, o Projeto de Lei em comento, na forma como proposto, não tem como prosperar na ordem constitucional vigente.

Assim, **manifestamo-nos pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inadmissibilidade do Projeto de Lei 316/2025 de autoria do vereador José Maurício Moreira de Barros.**

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

Contagem, 06 de junho de 2025.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral