

PARECER JURÍDICO N.º 020/2025

Ref.:

De: Assessoria Jurídica

Luana Priscila da Silva

Yuri Pinheiro

Para: Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final

João Martins Ribeiro – Presidente

Thulyo Paiva Machado – Secretário

Rogério Bueno Bernardes – Vogal

Data: 12/02/2025

Ementa: Projeto de Lei n.º 002/2025 – “*Dispõe sobre a criação do Núcleo de Apoio e Prevenção à Gravidez na Adolescência*”.

Subementa: Competência privativa do Prefeito Municipal – Vício de iniciativa – Ausência de Impacto Orçamentário – Inconstitucionalidade Formal – Lei de Responsabilidade Fiscal.

I - DA SÍNTESE

Trata-se de Projeto de Lei n.º 002/2025, de autoria do Vereador Lucas Gabriel Ribeiro, cujo objetivo é dispor sobre a criação Núcleo de Apoio e Prevenção à Adolescência no Município de Varginha/MG.

Em consonância com a justificativa apresentada do presente projeto de lei, restou consignado que a normatividade tem como objetivo assegurar a conscientização dos adolescentes sobre saúde sexual e reprodutiva.

Nos moldes do art. 40 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha, compete à Comissão de Constituição, Legislação e Justiça manifestar-se quanto aos aspectos de juridicidade, constitucionalidade e legalidade da proposição.

A Proposição submete-se a análise técnico-jurídica, quanto a sua constitucionalidade e legalidade, por ocasião de solicitação, em 12 de Fevereiro de 2025, da Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final.

Brevíssimo o relatório, opina-se à luz do ordenamento jurídico pátrio.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1) *Inconstitucionalidade Formal – Vício de Iniciativa*

Primeiramente, destaca-se que o presente parecer cinge-se à análise jurídica da matéria proponente, em termos de aspectos de sua constitucionalidade e legalidade, motivo pelo qual não se incursiona discussões de ordem técnica e questões que envolvem juízo de mérito sobre o tema colocado à apreciação, cuja análise é de responsabilidade dos setores competentes.

O primeiro ponto a ser analisado é acerca de sua constitucionalidade, nos aspectos formais.

A República Federativa do Brasil exerce suas atividades legislativa e administrativa de forma descentralizada, através dos respectivos entes políticos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A descentralização não pressupõe qualquer tipo de hierarquia entre os entes, em que pesem todos estarem limitados aos preceitos da CRFB/88 (norma superior). Nesse rumo, a atuação do poder público municipal deve guardar compatibilidade com a dicção constitucional, como preceitua os arts. 18 e 30:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, em simetria, reproduziu em seus artigos 169 e 171 a atribuição de competências do ente municipal:

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

(...)

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...). (Grifamos)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...). (Grifamos)

No mesmo rumo dispõe a Lei Orgânica do Município de Varginha que:

Art. 8º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Art. 11. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, visando: (...) (Grifamos)

Destarte, os Municípios, enquanto entes federativos devem obediência ao disposto na CRFB/88, como também nas Constituição do Estado e em suas Leis Orgânicas, em virtude do princípio da simetria das formas, sendo plenamente viável a proposição legislativa de matéria de interesse local, como a de objeto do projeto de lei em tela.

Com relação ao primeiro ponto, quanto ao requisito da iniciativa para deflagração do processo – constitucionalidade formal - verifica-se que há entendimento jurisprudencial consolidado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais no sentido de configurar vício de iniciativa projeto de lei que visa inaugurar o processo legislativo

acerca da criação de um órgão na Administração Pública e impõe a obrigação de atuar em conjunto com diversos outros setores tanto do Município, quanto do Estado e, ainda cria despesas de elevada monta para os cofres públicos.

Outrossim, o princípio constitucional de reserva da administração obsta a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias cuja competência administrativa é exclusiva do Poder Executivo, conforme dispõe expressamente a Constituição Estadual:

Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro. (...) (Grifamos)

Os dispositivos da proposição destacada, ao determinar e regular matéria eminentemente administrativa, relativa à implementação de Núcleo de Apoio a Adolescentes Grávidas, além de requerer suplementação orçamentária advinda com os custos decorrentes da designação de servidores para o seu funcionamento, interfere diretamente na administração pública municipal, cuja atribuição é da gestão exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, a proposição em exame também viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), uma vez que tanto a Constituição da República quanto a Constituição do Estado de Minas Gerais determinam que a criação de secretarias ou órgãos da Administração Pública dirige-se ao Chefe do Poder Executivo, a quem cabe instituir e executar os programas com a utilização de dotação orçamentária previamente contemplada na lei correspondente.

Logo, não há espaço para a iniciativa do Legislativo, haja vista que, a teor da Lei Orgânica de Varginha (art. 51, inciso I), incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre serviços públicos no âmbito da administração municipal. Veja-se:

SUBSEÇÃO III / DAS LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS

Art. 50. A iniciativa das Leis Complementares e Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 51. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

II - matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;

III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública. (...). (Grifamos)

Também o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha dispõe sobre a competência legislativa privativa do Poder Executivo, “*in verbis*”:

Art. 127. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Art. 128. A iniciativa de Leis complementares e ordinárias compete:

I - ao Vereador;

II - à Comissão da Câmara;

III - ao Prefeito;

IV - aos Cidadãos.

§ 1º. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou diretorias municipais e órgãos da administração pública;

III - regime jurídico de cargos e aposentadoria dos servidores. (...). (Grifamos)

Acerca da temática, é o entendimento do eg. TJMG constatando a inconstitucionalidade de lei que acarreta aumento de lei e interfere em funções administrativas, que são privativas do Chefe do Poder Executivo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 1.152/2022 DO MUNICÍPIO DE MINDURI - MG - DIPLOMA QUE ATUALIZA O PISO DOS VENCIMENTOS DE SERVIDORES DA

EDUCAÇÃO - ORIGEM PARLAMENTAR DA LEI - VÍCIO DE INICIATIVA -INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

(...) - Nos termos da súmula 36 do TJMG, que vai ao encontro da jurisprudência do STF, "é inconstitucional a lei de iniciativa do Poder Legislativo que promove a criação de cargos, o aumento da remuneração dos servidores públicos e a criação de secretarias e órgãos da administração pública, por violação ao princípio da separação dos poderes, pois a matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo". (...)

(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.057469-1/000, Relator (a): Des.(a) Fernando Lins, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 30/09/2024, publicação da súmula em 10/10/2024). (Grifamos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 2.952/2022 DO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA - PRÊMIO INOVANDO A EDUCAÇÃO - CRIAÇÃO NOVAS ATRIBUIÇÕES - VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

- A Lei Municipal nº 2.952/2022, de iniciativa parlamentar, que, ao instituir o prêmio "Inovando a Educação", cria novas atribuições para órgãos da Administração Municipal, padece de inconstitucionalidade, pois invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo e ofende ao princípio da separação dos poderes. (...).

(TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.24.230379-0/000, Relator (a): Des.(a) Fernando Caldeira Brant, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 30/08/2024, publicação da súmula em 18/09/2024). (Grifamos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 10.839/2015 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - CRIAÇÃO DO NÚCLEO SOCIAL DE APOIO E PREVENÇÃO AO CRACK E OUTRAS DROGAS - PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - VÍCIO FORMAL - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

1. É inconstitucional norma legal, de iniciativa da Câmara Municipal, que dispõe sobre atuação típica da Administração Pública. 2. A instituição de órgão público por meio de iniciativa parlamentar, ainda que a opção do legislador possua caráter nitidamente social, não convalida o víncio formal, pois viola o limite constitucional da Reserva da Administração. (...)

(TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.15.079772-8/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/05/2017, publicação da súmula em 16/06/2017). (Grifamos)

Volta-se a frisar que o projeto em tela busca a criação de núcleo social para atendimento de adolescentes grávidas, com conscientização sobre educação sexual, em clarividente tentativa de proteger o direito fundamental de proteção à crianças e adolescentes, todavia, cria e altera a estrutura, bem como atribuição de órgãos da Administração Pública local e, portanto, afronta a iniciativa do Chefe do Executivo.

Por se tratar da criação de um órgão da estrutura do Poder Executivo – qual seja, Núcleo de Apoio e Prevenção à Gravidez na Adolescência, em caráter nitidamente de serviço público, conforme Art. 3º do Projeto, a Assessoria Jurídica opina, por seu **INTEGRAL INDEFERIMENTO**, ante a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, conjugado à ausência de programa orçamentário suficiente ao custeio do projeto, como será demonstrado a seguir.

Demostrado o conflito com o Artigo 51, II da LOM e Art. 128, §1º, II do Regimento Interno, opina, por fim, esta Assessoria Jurídica pelo INDEFERIMENTO, conquanto há usurpação de competência privativa do Prefeito Municipal, mas ressalta-se que a análise de mérito e interesse público compete aos Vereadores.

II.2) Da ausência de indicação de fonte de custeio

De outro lado, é necessário averiguar os aspectos de legalidade, de forma a vislumbrar se há algum vício ou incorreção na proposta legislativa.

É de observar que a Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seus artigos 16, II e § 1º e 17, § 1º tratam, respectivamente, dos requisitos genéricos para a geração de despesa pública e dos pressupostos específicos das despesas obrigatórias de caráter continuado (assim entendida aquela cuja execução é superior a dois exercícios).

Portanto, conclui-se que não será admitida a realização de despesa pública sem a respectiva indicação orçamentária. Neste contexto, os dispositivos exigem que a despesa tenha adequação orçamentária, o que se traduz em dotação específica e suficiente, *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (...)

Mesmo que haja previsão de que os gastos, certo que deverão ser acrescidos na LOA e no PPA, quanto a geração de despesas demanda obediência aos artigos 15 e 16 da LRF, com a apresentação do impacto orçamentário-financeiro.

Nestes termos, é inegável que a criação de um núcleo social para atendimento a determinado público no Município de Varginha, interferirá na geração de despesas públicas, eis que implicará num aumento de custos, sem prévia e correspondente dotação orçamentária, em patente lesão não só à ordem, mas também à economia pública.

De conseguinte, **entende-se que o projeto de lei em referência é de simples constatação que há um vício de legalidade, já que gera despesa pública sem dotação orçamentária específica e suficiente, sem qualquer previsão de recursos orçamentários que assegurem a consecução do Núcleo Social.**

Portanto, está-se diante de constitucionalidade formal, que compromete toda a proposição normativa, por vício de iniciativa, tal como uma ilegalidade e, assim, não

atende a todos os requisitos legais da matéria, em especial os artigos 16 e 17, da Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – DA CONCLUSÃO

Como se trata de demanda envolvendo proposta legislativa, embora devidamente atendido o interesse local, destaca a Assessoria Jurídica da Câmara de Varginha que, em termos gerais, há **INCONSTITUCIONALIDADE (FORMAL), POR VÍCIO DE INICIATIVA**, conjugado a uma **ilegalidade flagrante**, por ausência de fonte de custeio, que impede a deliberação em Plenário, com ressalva quanto à análise de mérito e de interesse público dizer respeito aos doutos Vereadores.

Varginha, MG, 14 de fevereiro de 2.025.

LUANA PRISCILA DA SILVA
Assessora Jurídica da Câmara Municipal de Varginha
OAB/MG n.º 213.551
(assinado digitalmente)

YURI PINHEIRO
Advogado da Câmara Municipal de Varginha
OAB/MG n.º 127.910
(assinado digitalmente)

Assinantes

✓ Luana Priscila da Silva

Assinou em 14/02/2025 às 17:06:15 com o certificado avançado da Betha Sistemas

Eu, Luana Priscila da Silva, estou ciente das normas descritas na Lei nº 14.063/2020, no que se refere aos tipos de assinaturas consideradas como válidas para a prática de atos e interações pelos Entes Públicos.

B | NoPaper**Assinantes****Veracidade do documento**

Documento assinado digitalmente.

Verifique a veracidade utilizando o QR Code ao lado ou acesse o site **verificador-assinaturas.plataforma.betha.cloud** e insira o código abaixo:

QPN ERZ 8Q1 M09