



Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 004/2025

PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL

PARECER Nº 055/2025

REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: “Projeto de Lei nº 004/2025, de 10 de fevereiro de 2025, que institui o “Programa Remédio em Casa” para que a distribuição de medicamentos de uso continuado seja feita nas residências dos usuários/pacientes, no Município de Guaçuí”. Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, eis que institui obrigação que gera ônus à Administração. Violação do princípio da separação dos poderes. Criação de despesa, sem indicação da receita.

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico do Projeto de Lei 004/2025 oriundo do Poder Legislativo que trata de instituir o “Programa Remédio em Casa” para que a distribuição dos medicamentos ocorra nas residências dos pacientes, no Município de Guaçuí, de sorte que os pacientes não tenham que se deslocarem de suas casas para buscar seus medicamentos.”

2. PARECER:

O Projeto de Lei visa receber autorização legislativa para que autorize o Poder Executivo a instituir o Programa Municipal como opção Terapêutica de Saúde Pública no âmbito do Município de Guaçuí.

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de campanhas como a da espécie.

Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com os pacientes, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para instituir determinado programa é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho **“o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”** (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Por esse motivo, a Constituição Federal, em dispositivo do artigo 61, § 1º, II, conferiu ao Prefeito Municipal a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e,





Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

consequentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - *implied powers* - surgiu no voto de Marshall, proferido no *leading case McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade para instituir um programa para propiciar a entrega de medicamentos nas residências dos pacientes, e/ou fixar as regras para a sua execução.

Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Constituição Federal), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é para os Municípios. Não por isso o TJ/MG assim decidiu:

EMENTA: ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE DE EQUOTERAPIA - MUNICÍPIO DE PARÁ DE MINAS - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. - A Lei 5.628, de 7 de março de 2013, do Município de Pará de Minas, dispõe sobre organização e estruturação de serviço público de saúde prestado em âmbito local, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Não obstante, no presente caso, a iniciativa se deu pelo Poder Legislativo Municipal, o que evidencia vício formal de inconstitucionalidade, decorrente da iniciativa parlamentar, a ensejar violação do princípio da separação dos poderes.





Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

- A instituição de programa de equoterapia requer gastos com estrutura, equipamentos, pessoal capacitado e área para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.023016-0/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/09/2014, publicação da súmula em 03/10/2014)

Nota-se, por fim, que a instituição de um programa como este, que envolve a disponibilização de profissionais especializados, veículos, motoristas, que geram despesas para o Município, que não estão cobertas pela lei orçamentária.

Diante do exposto, opino pelo arquivamento do pedido, podendo seu Autor efetuar a proposta por meio de indicação.

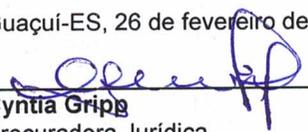
Conforme se vê, o projeto de lei padece de vício de inconstitucionalidade formal, nos termos do artigo 2º e 61 da CF/88.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS pelo arquivamento do projeto de lei.**

É o parecer.

Guaçuí-ES, 26 de fevereiro de 2025.


Cynthia Gripp
Procuradora Jurídica



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://spl.cmguacui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 36003100340038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Cyntia Gripp** em 13/03/2025 15:56

Checksum: **31B62EBE805C0BB62EF98EDE2411B814C2D30F11D1238130DBDDCA6B70BE1B1F**

