



CÂMARA MUNICIPAL DE CATAGUASES

PROCURADORIA

Exmo. Sr. Vereador Presidente
Augusto Plenário da Câmara Legislativa Municipal,
Preclara(s) Comissão(ões) Permanente(s),

PARECER JURÍDICO nº 085/2025

PROJETO DE LEI nº 57/2025 DO PODER LEGISLATIVO

*Projeto Lei – Iniciativa do
Poder Legislativo – Cria o
Programa Municipal de
Internação Involuntária de
Dependentes Químicos em
Situação de Rua e Perigo
Social no Município de
Cataguases - Competência
Municipal - Vício de iniciativa -
Ilegalidade -
Inconstitucionalidade formal e
material.*

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 57/2025, de autoria do N. Vereador Maguinho Nóbrega, que cria o Programa Municipal de Internação Involuntária de Dependentes Químicos em Situação de Rua e Perigo Social no Município de Cataguases.

A proposição objetiva, fundamentalmente, proteger vidas, promover o resgate da dignidade humana e garantir tratamento adequado a dependentes químicos em vulnerabilidade extrema. Prevê, ainda, que a internação involuntária será excepcional, nos termos da Lei Federal nº 13.840/2019, mediante laudo médico fundamentado, após avaliação social, e comunicada ao Ministério Público.

Por fim, determina que a internação ocorra em clínicas ou comunidades terapêuticas credenciadas e que o programa conte com equipe multidisciplinar, atribuindo ao Poder Executivo a regulamentação da lei no prazo de 90 dias, estabelecendo protocolos de abordagem, avaliação, internação, acompanhamento e reinserção social.

PRAÇA SANTA RITA, 498 – CENTRO – CAIXA POSTAL 226 – TELEFAX (32) 3429-1900



CÂMARA MUNICIPAL DE CATAGUASES

PROCURADORIA

A proposição segue acompanhada de bastante justificativa, que ressalta a gravidade da dependência química como questão de saúde pública, especialmente quando associada à situação de rua, e a necessidade de um mecanismo legal para intervir em situações extremas. Não foi apresentada planilha de impacto financeiro/orçamentário.

Sendo o bastante como relatório, passo à Fundamentação e Conclusão.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

O presente parecer visa analisar a constitucionalidade e a legalidade da matéria, sob os aspectos formal e material, com base na Constituição Federal (CF/88), na Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, Lei Orgânica do Município de Cataguases (LOM) e Regimento Interno da Câmara (RIC), Lei Federal nº 13.840/2019, bem como na jurisprudência sedimentada dos principais Tribunais Brasileiros, com ênfase nos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

Relevante ainda salientar que a análise trazida por esta Procuradoria restringe-se aos aspectos jurídico-formais e materiais (legalidade e constitucionalidade), sendo que a avaliação da oportunidade, conveniência e mérito social ou econômico deste tipo de proposição, bem como os objetivos trazidos no corpo do Projeto de Lei, competem ao Plenário e às Comissões Permanentes.

Assim sendo, em primeira análise, com relação à competência municipal, esclarecemos que a matéria tratada pelo Projeto em debate, qual seja saúde e assistência social, insere-se na competência legislativa concorrente e comum dos entes federados, bem como no âmbito do interesse local municipal, conforme os artigos 23, inciso II; art. 24, inciso XII, e art. 30, incisos I, II e VII da Constituição Federal.

Reforçando essa competência, podemos mencionar ainda os arts 10, incisos IV e VI, e 11, incisos II e X, da Constituição do Estado de Minas Gerais, corroborada pelo artigos 6º, incisos I, II, VIII e XIII da Lei Orgânica Municipal.

PRAÇA SANTA RITA, 498 – CENTRO – CAIXA POSTAL 226 – TELEFAX (32) 3429-1900



CÂMARA MUNICIPAL DE CATAGUASES

PROCURADORIA

A nosso sentir, a proposta em análise busca suplementar a legislação federal existente, notadamente a Lei nº 13.840/2019, não havendo indícios de vícios que possam obstar o prosseguimento do projeto para o plenário.

Caminhando agora para a análise da iniciativa legislativa, percebe-se que o projeto é de origem parlamentar.

Nesta esteira, cumpre trazer à baila o disposto na Constituição Federal, especificamente em seu art. 61, §1º, inciso II, alíneas "a" e "e", que estabelece a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, e sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

No mesmo sentido, a Lei Maior do Município de Cataguases, em seu artigo 41, incisos II e IV, reflete essa reserva de iniciativa ao Prefeito para leis que disponham sobre "Criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração" e "Criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município".

Isto posto, percebe-se, através da leitura do PL em questão, que seu texto propõe a criação de um "Programa Municipal" e prevê, em seu art. 4º, uma "equipe multidisciplinar composta por médicos, psicólogos, assistentes sociais, terapeutas ocupacionais e outros profissionais da saúde e assistência social".

Não obstante, o art. 3º do projeto retro mencionado dispõe sobre a internação em "clínicas ou comunidades terapêuticas devidamente credenciadas e com infraestrutura adequada", além da comando disposto no art. 5º, o qual determina que o "Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 dias, estabelecendo os protocolos de abordagem, avaliação, internação, acompanhamento e reinserção social".

Assim, analisados todos estes pontos, no humilde entendimento desta Procuradoria, tais disposições, ao instituírem um novo programa com a necessidade de designação ou contratação de pessoal e a utilização de estruturas físicas específicas, devem ser interpretadas como interferência na organização e funcionamento da administração municipal, matéria tipicamente de iniciativa do Poder Executivo.

PRAÇA SANTA RITA, 498 – CENTRO – CAIXA POSTAL 226 – TELEFAX (32) 3429-1900



CÂMARA MUNICIPAL DE CATAGUASES

PROCURADORIA

Para um melhor entendimento, trazemos à luz o entendimento pacificado do STF, criado a partir do julgamento do ARE 878.911, que corresponde ao Tema 917 de Repercussão Geral, onde se firmou a tese de 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".

Com base nesta tese, esta Procuradoria entende que, embora a criação de um programa com equipe multidisciplinar e a necessidade de regulamentação de protocolos e estruturas pelo Executivo não altere diretamente o regime jurídico de servidores, a sua implementação impõe ao Executivo a organização de serviços e a alocação de recursos humanos e materiais, o que tangencia a "estrutura" e "atribuições" de órgãos municipais.

Há, portanto, delineado, um flagrante vício de iniciativa que macula de inconstitucionalidade o Projeto em questão.

Prosseguindo com a análise, passaremos agora à questão da constitucionalidade material, onde podemos notar que o projeto de lei em tela busca atender a uma relevante questão social e de saúde pública, que é a situação dos dependentes químicos em vulnerabilidade.

A internação involuntária, conforme disposta no artigo 2º do Projeto de Lei, é apresentada como medida excepcional, condicionada a laudo médico, nos termos da Lei Federal nº 13.840/2019, que alterou a Lei nº 10.216/2001 (Lei da Reforma Psiquiátrica). Nesta seara, devemos salientar que a Constituição Federal assegura o direito à saúde, em seu art. 196, e à dignidade da pessoa humana, nos termos do art. 1º, inciso III.

Nesta linha de pensamento, podemos considerar que a referida internação, por restringir a liberdade individual, nos termos do art. 5º da Carta Maior da República, deve ser obrigatoriamente cercada de todas as garantias legais e constitucionais, respeitando os direitos humanos, o que o projeto busca ressaltar através de seu texto.



CÂMARA MUNICIPAL DE CATAGUASES

PROCURADORIA

Assim, a previsão de comunicação ao Ministério Público em até 72 horas e a limitação do tempo de internação ao estritamente necessário para desintoxicação e estabilização clínica são instrumentos importantes de salvaguarda aos direitos destes cidadãos.

Desta forma, desde que a execução e a regulamentação do programa observem **de forma rigorosa os preceitos da Lei 13.840/2010 e os direitos fundamentais dos indivíduos**, a matéria do projeto, em tese, pode ser considerada compatível com a Constituição Federal.

Abordando, a partir de agora, **a questão do impacto financeiro/orçamentário**, na opinião desta Procuradoria, a criação do Programa previsto no Projeto de Lei implicará, inequivocamente, na geração de novas despesas para o Município, senão vejamos:

- O art. 4º prevê uma equipe multidisciplinar;
- O art. 3º menciona clínicas e comunidades terapêuticas com infraestrutura adequada (que podem ser próprias ou conveniadas, gerando custos em ambos os casos);
- O art. 5º determina ao Executivo a regulamentação e o estabelecimento de protocolos, o que demandará recursos financeiros e humanos.

Isto posto, é mister trazer à luz os comandos dispostos no art. 113 do ADCT da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016), que é taxativo ao dispor que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Neste diapasão, conforme jurisprudência pacífica do STF, citada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.24.350638-3/000 do TJMG, tal exigência se aplica a todos os níveis federativos.

Ainda nesta mesma linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal também impõe requisitos para a geração de despesa, mormente em seus arts. 16 e 17, que resumidamente tratam da obrigatoriedade de apresentação de estimativa de impacto financeiro em ações governamentais que acarretem aumento de despesa, com demonstração da origem dos recursos para o custeio, em casos de despesa obrigatória de caráter continuado, tais como programas.



CÂMARA MUNICIPAL DE CATAGUASES

PROCURADORIA

O Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no julgamento da ADI nº 1.0000.24.350638-3/000, embora tratando de renúncia de receita, reforçou a obrigatoriedade da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sob pena de reconhecimento de inconstitucionalidade formal.

No mesmo sentido, a ADI nº 1.0000.23.289260-4/000 e a ADI nº 1.0000.24.198660-3/000 do TJMG, citadas na referida decisão, também apontam para a inconstitucionalidade formal de leis municipais que criam despesas sem o devido estudo de impacto orçamentário e financeiro, em desrespeito ao art. 113 do ADCT.

Desta forma, esta Procuradoria conclui que o Projeto de Lei nº 57/2025, da forma como foi apresentado, desacompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, assim como da indicação da origem dos recursos para o custeio das despesas que sua implementação acarretará, apresenta vício de inconstitucionalidade formal por afronta direta ao art. 113 do ADCT e aos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria opina pela **inconstitucionalidade** e **ilegalidade** do Projeto de Lei nº 57/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, embora meritório em seus objetivos, pela presença dos seguintes vícios:

Quanto à competência e à matéria: Não há vício presente com relação à competência nem com relação à matéria, tendo em vista que o Município possui competência para legislar sobre saúde e assistência social, e a matéria versada na proposta, que trata da internação involuntária de dependentes químicos, alinha-se, em princípio, com as diretrizes federais, nos termos da Lei nº 13.840/2019, e com os preceitos constitucionais de proteção à saúde e à dignidade humana.

Quanto à iniciativa legislativa: Sendo o projeto de autoria parlamentar e levando-se em consideração que a criação de um programa, com equipe multidisciplinar e necessidade de

MF



CÂMARA MUNICIPAL DE CATAGUASES

PROCURADORIA

regulamentação de protocolos e estruturas pelo Executivo, podem implicar alteração na organização e atribuições de órgãos municipais, bem como gerar despesas significativas, observamos flagrante invasão da esfera de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 41 da LOM de Cataguases e a interpretação do Tema 917 do STF.

Quanto à formalidade fiscal e orçamentária: O Projeto em análise, ao criar despesas obrigatórias de caráter continuado para o Município, não se fez acompanhar da **indispensável** estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nem da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, estando em desacordo com o art. 113 do ADCT e com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Salvo melhor juízo, é o que apresento como parecer.

Cataguases/MG, em 23 de Maio de 2025.

Humberto H. Valverde Filho
PROCURADOR GERAL
DO LEGISLATIVO

HUMBERTO HENRIQUES VALVERDE FILHO
OAB/MG 101.013
PROURADOR GERAL DO LEGISLATIVO