

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Ofício n.º PMC/GAB/69/2026

Congonhas, 8 de maio de 2026.

Ao Exmo. Sr. Averaldo Pereira da Silva,

Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Congonhas,
Rua Dr. Pacífico Homem Júnior, n.º 82, Centro, Congonhas/MG.

Assunto: Razões de Veto Total à Proposição de Lei n.º 17/2026.

**Senhor Presidente,
Nobres Vereadores,**

Câmara Municipal de Congonhas



PROCOLO GERAL 936/2026
Data: 08/05/2026 - Horário: 15:43
Legislativo

Por meio do Ofício n.º 052, datado 13 de abril de 2026, o Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Congonhas encaminha ao Chefe do Poder Executivo a Proposição de Lei n.º 017/2026, de autoria do Exmo. Sr. Vereador Rodrigo Silva Mendes, que dispõe sobre “*a criação do programa de reabilitação e fisioterapia pélvica para a saúde da mulher no Município de Congonhas*”.

A Proposição de Lei tem o importante objetivo de promover a prevenção, o tratamento e o acompanhamento de mulheres acometidas por agravos de saúde que envolvem disfunções da região pélvica.

A análise da constitucionalidade do projeto de lei deve ser realizada sob duplo enfoque: material (compatibilidade do conteúdo) e formal (adequação em relação às regras do processo legislativo).

A) Constitucionalidade Material:

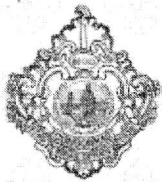
Quanto ao **conteúdo**, a matéria versada na Proposição de Lei em testilha é de interesse local (art. 30, inciso I da CR), na medida em que se pretende criar programa para proporcionar enfoque na prevenção e tratamento para condição específica da saúde da mulher, o qual possua aplicabilidade dentro do âmbito territorial deste Município de Congonhas.

Demais disso, a saúde foi positivada como **direito social** em nossa Carta Magna:

*Art. 6º São direitos sociais a educação, **A SAÚDE**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Adentrando o assunto, o constituinte deu especial destaque a obrigação dos entes federados em prover o direito social à saúde, nos termos do art. 196 que determina:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Assim, determinou-se a criação de um Sistema Único de Saúde (SUS) a ser gerido pelos entes públicos de todos os níveis da federação, segundo os princípios de descentralização de competências, gratuidade, universalidade, integralidade e isonomia.

Para a análise em questão, ressalta-se a importância do princípio da integralidade previsto no art. 198, II da CF:

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade”.

Nesse sentido, a formulação de políticas públicas deve sempre buscar o atendimento das necessidades do paciente como um todo, incluindo as atividades de promoção da saúde, prevenção de doenças, tratamento e reabilitação.

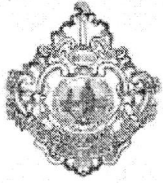
Referido princípio é revisitado pelo art. 2º, §1º da Lei nº 8.080/1990, que instituiu o SUS e detalha seu funcionamento, de acordo com a redação abaixo mencionada:

“Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade”.

Tendo em vista que o texto legal sob análise respeita as disposições do ordenamento jurídico sobre o assunto, em revelo as de natureza constitucional (nomoeológica), **sob o enfoque material**, entendo que a Proposição de Lei nº 017/2026 é constitucional.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

B) Inconstitucionalidade Formal – Iniciativa Privativa do Poder Executivo – Criação de despesa sem a indicação da respectiva fonte de custeio. Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro – Violação a regra do art. 113, ADCT:

No aspecto formal, infelizmente, a Proposição de Lei nº 017/2026, de iniciativa parlamentar, não merece prosperar, devendo receber veto jurídico total, pelas razões a seguir expostas.

Ab initio, registro que **não olvido** do entendimento consolidado no julgamento do **ARE 878.911**, no sentido de que *“não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*¹.

Deve ser destacado que a proposição de lei em exame não cuida de matéria inserida no rol de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 74, inciso II da LOM).

No entanto, na espécie deve ser levado em conta o disposto na Constituição Federal e Constituição Estadual sobre o assunto, uma vez que as normas de atribuições dos entes políticos são princípios sensíveis, de observância obrigatória, sendo aplicável o princípio da simetria.

Ao fixar as competências privativas do Presidente da República, chefe do Poder Executivo da União, o art. 61, §1º da CF determinou:

“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:

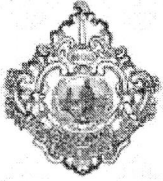
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;

¹ ARE 878911 RG, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, Processo eletrônico REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

~~e) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;~~

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

~~e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;~~

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)"

Da mesma forma, a Constituição Estadual de Minas Gerais dispôs sobre as competências privativas do Governador do Estado em seu art. 90, XIV que:

"Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

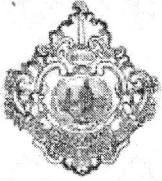
(...)

XIV - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

(...)"

Nesse sentido, cabe ao Poder Executivo dispor sobre a estrutura da prestação dos seus serviços, pois cabe a este a gestão da coisa pública, respeitados os postulados de conveniência e oportunidade de acordo com o atendimento do interesse público.

Ao se deparar com situações jurídicas semelhantes, o e. TJMG proferiu decisão nesse sentido, conforme decisão colacionada abaixo:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA DO SUS. PUBLICIDADE DE ATOS ADMINISTRATIVOS. SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

I. CASO EM EXAME

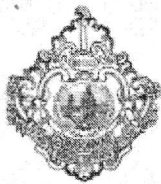
- *Ação Direta de Inconstitucionalidade visando à declaração de inconstitucionalidade de lei municipal que obriga a divulgação de listas de pacientes aguardando atendimento pelo SUS na rede municipal.*
- *Sustenta-se violação à iniciativa privativa do Poder Executivo, bem como à separação de poderes, em afronta aos artigos 66, III, "e"; 90, II, V e XIV; e 165, §1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, além de ausência de estimativa de impacto financeiro, em descumprimento ao art. 113 do ADCT.*

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

- *Há duas questões em discussão: (i) definir se a lei municipal ofende a iniciativa privativa do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes ao estabelecer obrigações ao ente público e (ii) estabelecer se há inconstitucionalidade formal pela ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro.*

III. RAZÕES DE DECIDIR

- **O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do ARE 878.911 (tema 917 da repercussão geral), estabelece que o Legislativo não pode interferir nas atividades executivas, principalmente no que tange ao modo de execução de políticas públicas.**
- **A norma impugnada, ao definir a forma e a periodicidade da divulgação de listas de espera e impor obrigações específicas à Secretaria de Saúde, configura interferência indevida no Poder Executivo.**
- *O Órgão Especial do TJMG, em casos semelhantes, tem afastado a inconstitucionalidade formal de leis que visam assegurar a publicidade de atos administrativos, quando estas não interferem diretamente nas atribuições do Executivo. Contudo, reconhece a inconstitucionalidade*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

material quando a norma ultrapassa seu caráter autorizativo e impõe determinações operacionais ao Executivo.

- O art. 1º, §§2º e 3º, da Lei nº 3.904/2022, ao especificar que as listas devem ser divulgadas mensalmente pela Secretaria Municipal de Saúde no sítio oficial da Prefeitura e enviadas a todos os vereadores por meio de ofício impresso, viola o princípio da separação de poderes ao impor encargos operacionais detalhados, configurando invasão de competência do Executivo.

- Não há inconstitucionalidade formal pela ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro, pois o aumento de despesas decorrente da aplicação da norma, de forma geral, não é suficiente para caracterizar a inconstitucionalidade, conforme jurisprudência do STF.

IV. DISPOSITIVO E TESE

- Pedido parcialmente procedente.

Tese de julgamento:

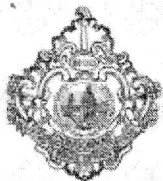
- Leis municipais que assegurem a publicidade de listas de espera de pacientes do SUS não violam a separação de poderes, desde que não interfiram no modo de execução das atividades administrativas.

- A imposição de obrigações operacionais detalhadas ao Poder Executivo, como forma, periodicidade e destinatários da divulgação de dados, configura inconstitucionalidade por invasão de competência". (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.352439-4/000, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 20/12/2024, publicação da súmula em 08/01/2025)

Considerando que o projeto de lei impõe detalhes operacionais específicos, como a forma e o local onde serão prestados os serviços públicos de reabilitação e fisioterapia pélvica, o texto legal invade competência privativa do Poder Executivo referente a estruturação e organização administrativa, havendo vício formal insanável.

Sem embargo, depreende-se que a respeitável proposição de lei pretende compelir o Poder Executivo a criar estrutura própria inserida dentro do Programa de Atenção à Saúde da Mulher para prevenção, tratamento e reabilitação das mulheres que tenham sofrido de doenças relativas a disfunções da região pélvica, incluindo para tanto o serviço de fisioterapia especializada.

Em que pese a previsão para que o desenvolvimento das atividades de reabilitação e fisioterapia sejam realizadas nas Unidades Básicas de Saúde, nos Centros de Especialidades e demais estabelecimentos de saúde vinculados ao Sistema Único de Saúde, consoante o disposto



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

no art. 1º, §3º do Projeto de Lei em comento, inevitável a realização de gasto público decorrente da necessidade de obtenção de equipamentos próprios para o tratamento e reabilitação das pacientes, contratação de profissionais especializados em fisioterapia pélvica, adaptação de espaços para atendimento, bem como desenvolvimento e divulgação de material educativo sobre o assunto.

Ainda, a proposta prevê a entrada em vigor do Projeto de Lei na data da publicação, o que significa a realização das despesas já no presente exercício financeiro.

Ocorre que a proposição de lei **não indica a fonte de custeio** para fazer frente às despesas necessárias, tampouco foi instruída com a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, à luz do princípio do equilíbrio orçamentário².

Contudo, em nível constitucional o **art. 113 do ADCT**, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, prescreve:

*“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**”.*

Trata-se de regra de caráter nacional, de observância cogente por todos os Poderes³ de todos os entes federativos, como já reiteradamente decidiu o Excelso **Supremo Tribunal Federal**:

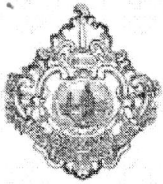
“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

1. Ação direta contra a Lei Complementar n.º 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual n.º 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

*2. **Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”.** A regra em questão, porém, não se*

² “O orçamento é o início e o fim de toda ação estatal, pois a lei do orçamento é que permite a realização dos gastos públicos. Nada pode ser despendido sem a previsão nesta lei” (LEITE, Harrison Ferreira. *Manual de Direito Financeiro*. 8ª Edição. Rev. Atual. e Ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 123).

³ Afinal, a responsabilidade fiscal é um valor fundamental que deve ser respeitado e exigido de todos os agentes públicos, não exclusivamente do Poder Executivo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, **a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988).** Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo **art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.**

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a **permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.**

5. Com base no **art. 113 do ADCT**, toda “**proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal]** que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.

7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.

(ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC **18-03-2022**)

Assim também a **Lei Orgânica de Congonhas**, que é peremptória ao prever que:

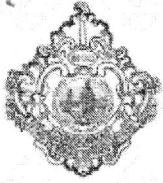
Art. 121. São vedados:

(...)

X– a **criação ou aumento da despesa sem indicação do recurso para atender ao correspondente encargo.**

Ainda, no mesmo passo, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal**, exige a realização de **prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, bem como verificação da adequação da despesa que será acrescida em face das três leis orçamentárias. Vejamos:

“Art. 15. Serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**”



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

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 subseqüentes;*

*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**”.*

*Ex positis, **sob o enfoque formal**, patenteada violação a regra do devido processo legislativo (nomodinâmica), entendo que a Proposição de Lei n° 017/2026 padece de inconstitucionalidade formal propriamente dita objetiva.*

Ante o exposto, embora materialmente constitucional e nobilíssima a intenção do inclito autor da Proposição de Lei n.º 017/2026, tenho que o ato incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita objetiva, na medida que a propositura trata de matéria de competência privativa do Poder Executivo, bem como cria despesa obrigatória sem indicação específica da fonte de custeio e sem prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, como exige a Constituição Cidadã (art. 113 do ADCT), em regra aplicável a todos entes federativos (STF, ADI 6102)⁴.

Por essa razão, decido pela aposição de **veto jurídico e total** à Proposição de Lei n.º 17/2026, nos termos do art. 89, inciso VIII da LOM.

Na oportunidade, renovo a Vossas Excelências meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

ANDERSON COSTA Assinado de forma digital
por ANDERSON COSTA
CABIDO:81361742 CABIDO:81361742615
615 Dados: 2026.05.08 15:24:12
-03'00'

ANDERSON COSTA CABIDO
Prefeito de Congonhas

⁴ “A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal” (ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021).