

# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE


**Processo nº** 206/2025  
**Origem/Interessado** Câmara Municipal de Primavera do Leste/MT  
**Assunto** PLO Nº 1.809/2025.  
**Parecer nº** 205/2026/PJCM  
**Local e Data** Primavera do Leste/MT, 12 junho de 2026  
**Procuradoria** Rebeca Morena Pozzebonn Abreu

***DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. VETO INTEGRAL. PROJETO DE LEI Nº 1.809/2025. AUTORIA PARLAMENTAR. "AUTORIZA" O PODER EXECUTIVO A PERMITIR QUE A FARMÁCIA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE ACEITE RECEITAS MÉDICAS EMITIDAS POR PROFISSIONAIS DA REDE PARTICULAR OU CONVENIADA, PARA FINS DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS CONSTANTES DA RELAÇÃO MUNICIPAL DE MEDIAMENTOS ESSENCIAIS (REMUME), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. INADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO INSTITUCIONAL DA PROCURADORIA E UNIFORMIZAÇÃO COM A CJR. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO VETO.***

## ***I – RELATÓRIO***

Trata-se de análise jurídica do Veto Integral aposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 1.809/2025, de autoria do Vereador Sargento Telles, que autoriza o Poder Executivo a permitir que a Farmácia Municipal de Primavera do Leste/MT aceite receitas médicas emitidas por profissionais da rede particular ou conveniada, para fins de fornecimento de medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME), e dá outras providências.

A proposição legislativa tramitou regularmente no âmbito desta Casa de Leis, tendo sido inicialmente submetida à análise de admissibilidade jurídica e posteriormente apreciada pelo Plenário.

*Rebeca*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE


Encaminhado ao Poder Executivo para sanção, o projeto foi vetado sob fundamentos de inconstitucionalidade formal, especialmente por invasão da esfera administrativa e violação ao princípio da separação dos poderes, além de caracterizar-se como norma meramente autorizativa.

Registra-se que esta Procuradoria já analisou proposições de natureza semelhante. Todavia, no presente caso, houve consolidação de entendimento institucional desta Procuradoria Jurídica, em uniformidade com a Comissão de Justiça e Redação, no sentido de que lei meramente autorizativa que incide sobre ato típico de administração — portanto, de competência do Chefe do Executivo — permanece formalmente inconstitucional, por afrontar a separação de poderes, ainda que ostente redação permissiva.

Assim, o presente parecer tem por finalidade oferecer subsídios técnicos ao Plenário quanto à manutenção ou derrubada do veto.

## II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### II.1 – Da natureza de “lei meramente autorizativa” e da inadequação do instrumento legislativo

Embora relevante devido ao seu interesse público, a proposta encontra impedimento de ordem constitucional, pois da sua análise conclui-se que ela se enquadra no conceito de lei meramente autorizativa, que, segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, é a lei que:

*“não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio”.* (SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

A lei autorizativa não se apresenta como norma jurídica em sentido técnico-normativo, porque **não cria dever jurídico**, não inova com comando obrigatório e, por consequência, tende à inocuidade prática, servindo mais como recomendação política do que como disciplina normativa geral.

Ressalte-se que, sob a vigência de Constituições que consagram a separação de poderes, a edição de leis meramente formais, carentes de abstração e generalidade, assume caráter

*Febua*




excepcional e precisa de autorização constitucional específica — o que não ocorre no caso.

## ***II.2 – Da violação ao princípio da separação dos poderes e da reserva de administração***

A edição de lei autorizativa voltada a “autorizar” o Executivo a praticar ato inserido em sua esfera típica configura afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências, tal como previsto no art. 2º da Constituição Federal (e, em simetria, na ordem constitucional estadual).

A autorização parlamentar, nessas hipóteses, traduz uma indevida interferência na função administrativa: se o Legislativo pode “autorizar”, a leitura lógica inversa (“a contrario sensu”) sugere que poderia “não autorizar”, convertendo sugestão em controle político-normativo indevido sobre o campo discricionário do Executivo.

É exatamente por isso que a jurisprudência reconhece que a simples roupagem permissiva (“fica autorizado”) não sana a invasão do núcleo de atribuições administrativas.

## ***II.3 – Da ausência de generalidade/abstração e do vício das “leis meramente formais”***

Ressalte-se que, embora no mérito a proposta possa ser louvável, a função do Parlamento deve ser a de elaborar normas **gerais e abstratas**, estruturantes de política pública, e não “normas formais” sem verdadeira densidade normativa.

A esse respeito ensina o professor ELIVAL DA SILVA RAMOS, advertindo sobre o vício de inconstitucionalidade dessas normas:

*“(…) Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes (...) não é lícito ao Parlamento editar, ao seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, ‘aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância’, apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial.” (RAMOS, Elival da Silva. A Inconstitucionalidade das Leis – Vício e Sanção. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 194.)*

Embora o presente projeto não nomeie destinatário individual, sua estrutura de “autorização para instituir” espaço público específico e sua vinculação direta à prática local em

*Rebeca*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE


equipamento urbano a ser criado/definido pela Administração evidenciam a insuficiência de densidade normativa e a aproximação do modelo reprovado pela doutrina: **a lei como mera chancela formal para ato de governo.**

## ***II.4 – Da ausência de imperatividade como elemento essencial da lei***

Além dos critérios de generalidade e abstração, a lei deve atender ao critério da **imperatividade**, impondo comando normativo com consequência jurídica. Isso não ocorre nas proposições meramente autorizativas, nas quais o eventual “descumprimento” da autorização **não ocasiona sanção** ao destinatário final (Poder Executivo).

Nesse sentido, MIGUEL REALE esclarece:

*“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 ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.” (REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.)*

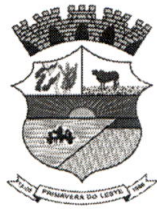
Desse modo, conclui-se que a proposição legislativa, ao apenas “autorizar”, **não atende uma das características essenciais da lei** e se mostra inadequada como instrumento normativo.

## ***II.5 – Do entendimento do Supremo Tribunal Federal: inconstitucionalidade de leis autorizativas que invadem competência administrativa***

O **Supremo Tribunal Federal** tem se posicionado no sentido de que normas autorizativas podem padecer de vício de inconstitucionalidade quando alcançam matérias inseridas no âmbito de atuação típica do Executivo.

Nesse sentido, cita-se a **ADI n.º 2.721/ES**, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios —

*Rebeca*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE


reconhecendo-se, em essência, a indevida ingerência do Legislativo sobre ato de administração.

## **II.6 – Do entendimento do Tribunal de Justiça: leis autorizativas e inconstitucionalidade formal (TJMT)**

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto no voto do Desembargador Relator Guiomar Teodoro Borges, na ADI 137443/2009, destacando que a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa implica verdadeira imposição, ainda que a proposta seja meramente autorizativa:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO- ENCARECIMENTO TARIFÁRIO DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE.** O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. **A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa.** A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011).

O precedente acima se amolda à hipótese, pois o PLO em análise pretende autorizar o Executivo a praticar ato próprio de sua competência — providência que, por sua natureza,



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE


deveria decorrer de planejamento e decisão administrativa do Prefeito, e não de “autorização legislativa”.

## **II.7 – Do entendimento sumulado no âmbito legislativo federal (CCJC – Câmara dos Deputados)**

No mesmo sentido, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados Federais editou a **Súmula de Jurisprudência N.º 011**, com a seguinte ementa:

**“Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.”**

Tal orientação é plenamente aplicável por simetria ao processo legislativo municipal, pois o vício apontado é de natureza constitucional (separação de poderes e reserva de administração).

## **II.8 – Da via adequada: Indicação (Regimento Interno, arts. 97 e 98)**

Portanto, considerando esse entendimento e a nobreza da proposta, o instrumento certo para provocação do Poder Executivo seria a **Indicação**, com previsão no Regimento Interno:

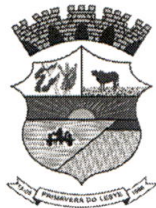
**Art. 97.** *Indicação é a proposição em que o Vereador sugere ao Poder Executivo medidas de interesse público, que não caibam em outras proposições.*

**Art. 98.** *As indicações deverão ser lidas durante o Expediente e encaminhadas pelo Presidente a quem de direito, independentemente de discussão e votação.*

**Parágrafo único.** *As indicações que não forem lidas por se ter esgotado o tempo regimental da Sessão, serão encaminhadas a quem de direito por simples despacho do Presidente.*

Assim, a solução constitucionalmente adequada é **estimular o Executivo** por meio de indicação, preservando-se a autonomia administrativa e evitando-se a produção de lei formalmente inconstitucional.

*Rebeca*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE


## II.9 – Das considerações sobre a mudança de entendimento e coerência institucional

Como consignado no Relatório, esta Procuradoria já analisou proposições semelhantes no passado. Ocorre que, após amadurecimento técnico e uniformização com a Comissão de Justiça e Redação, consolidou-se entendimento institucional de que a lei autorizativa **não é meio idôneo** para dispor sobre providências típicas do Executivo, especialmente quando implica direcionamento para criação/implantação de equipamentos públicos, organização do espaço urbano e definição de política administrativa concreta.

Esse ajuste interpretativo não é contradição, mas sim aprimoramento: reforça a segurança jurídica, a coerência decisória da Procuradoria e a fidelidade ao desenho constitucional de competências.

## III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 1.795/2025 ostenta natureza de **lei meramente autorizativa**, revela-se **formalmente inconstitucional** por afrontar o princípio da separação dos poderes e por invadir a reserva de administração do Chefe do Executivo, além de não atender ao requisito da imperatividade normativa.

Diante disso, OPINA-SE pela **MANUTENÇÃO INTEGRAL DO VETO** apostado ao Projeto de Lei nº 1.809/2025.

É o parecer.

Primavera do Leste/MT, 12 de junho de 2026.



**REBECA MORENA POZZEBONN ABREU**

*Procuradora Jurídica da Câmara Municipal*



**MANOEL DIÓZ SILVA NETO**

*Assessor Jurídico da Câmara Municipal*