CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
A casa do povo, a casa da cidadania.

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
RELATORIA AO PROJETO DE LEI Nº 51/2025

Autor: Vereador Sandro Filho
Ementa: Instituí a formalização de parcerias entre o município de salvador e comunidades religiosas para a prevenção ao uso indevido de drogas, a redução de danos, o tratamento, a reabilitação e a reinserção social de dependentes químicos e dá outras providências.

> **Projeto de Lei**. Instituí a formalização de parcerias entre o município de salvador e comunidades religiosas para a prevenção ao uso indevido de drogas, a redução de danos, o tratamento, a reabilitação e a reinserção social de dependentes químicos e dá outras providências.

Relatório

Trata-se de projeto de lei de autoria do Vereador Sandro Alex dos Santos Silva Filho que institui parcerias entre o Município de Salvador e comunidades religiosas legalmente constituídas, por meio de Termos de Colaboração, para a promoção de ações integradas de prevenção ao uso indevido de drogas, redução de danos, tratamento, reabilitação e reinserção social de dependentes químicos, criando, ainda, o Fórum Permanente de Articulação da Rede de Atenção e Cuidado e o Observatório Municipal de Políticas sobre Drogas.

O Setor de Análise e Pesquisa constatou conformidade com as normas regimentais e da técnica legislativa e que a matéria há amparo no Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador e Lei Orgânica do Município.

Na Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, o Projeto ora analisado foi declarado aprovado.

No uso das suas competências como membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, esta edil apresenta voto em separado, como se indicará a seguir.

Esse é o breve relatório. Passo a opinar.

Embora a iniciativa do edil Sandro Alex dos Santos Silva Filho reflita preocupação legítima com o enfrentamento da dependência química em Salvador e reconheça o papel

relevante das comunidades religiosas no acolhimento e na reinserção social, a proposição, tal como apresentada, cria estrutura de despesas obrigatórias e continuadas de magnitude considerável, sem a necessária estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem amparo adequado nas peças de planejamento vigentes, em desatendimento ao que determinam os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Do ponto de vista do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, Resolução nº 910/1991, temos que o projeto desatende ao disposto no artigo 188[1] (interpretado de acordo com a Tese 917 do STF)[2] e, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

I. Normas de Responsabilidade Fiscal e Ausência de Estimativa de Impacto

No exame estrito da competência desta Comissão, verifica-se que o PLE-51/2025 cria, em um único instrumento normativo, fontes independentes de despesa obrigatória e continuada ao Município, sem que nenhuma delas esteja acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A primeira fonte de despesa é o repasse financeiro às comunidades religiosas, previsto expressamente no art. 5º, inciso III, que impõe ao Município a obrigação de *"Repassar os recursos financeiros às comunidades religiosas, conforme o plano de trabalho aprovado e o cronograma de desembolso estabelecido no Termo de Colaboração"*. Trata-se de obrigação direta e incondicional de dispender recursos públicos cujo montante total não é estimado.

Acresce-se que o art. 3º da proposição não apenas autoriza esses eixos — impõe que os Termos de Colaboração *"DEVERÃO contemplar"* quatro eixos de atuação, dentre os quais se destacam, no Eixo III, o apoio à "*criação, ampliação e manutenção de centros de*

[1] **RICMS. Art. 188.** A iniciativa dos Projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, cidadãos e ao Prefeito, sendo privativa deste a Proposta Orçamentária e aqueles que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou importem em aumento da despesa ou diminuição da receita, ressalvada a competência da Câmara, no que concerne à organização de sua Secretaria e à fixação dos vencimentos dos seus servidores

[2] **Tema 917, STF**: "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"

recuperação para dependentes químicos", que envolve investimento de capital e custeio permanente, e, no Eixo IV, o desenvolvimento de *"programas de capacitação profissional e geração de renda"* e o *"apoio à inserção no mercado de trabalho formal, com acompanhamento e suporte"*. A imposição desses eixos como conteúdo obrigatório de todos os Termos de Colaboração significa que o Município fica compelido a financiar, em cada parceria celebrada, programas de capacitação profissional e estruturas de acolhimento cujos custos unitários e globais não foram estimados.

A segunda e a terceira fontes de despesa são as estruturas permanentes criadas pelos arts. 6º e 7º. O art. 6º, §5º, dispõe expressa e inequivocamente que "*o Fórum contará com dotação orçamentária específica, a ser definida na Lei Orçamentária Anual"*. O art. 7º, §1º, estabelece que *"o Observatório Municipal de Políticas sobre Drogas contará com equipe técnica multidisciplinar e dotação orçamentária específica, a ser definida na Lei Orçamentária Anual"*. Em ambos os casos, o próprio projeto reconhece que haverá despesa, mas não a estima, violando frontalmente o art. 17 da LRF, que exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da fonte de custeio.

Além das estruturas do Fórum e do Observatório, o art. 8º cria três sistemas adicionais de despesa: um sistema informatizado de monitoramento e avaliação (§2º, II), um portal da transparência específico para as parcerias (§3º, I) e uma ouvidoria específica para denúncias de irregularidades (§5º, I). Cada um desses instrumentos implica custos de desenvolvimento ou contratação de sistemas, hospedagem, manutenção contínua e recursos humanos para operar, sem que qualquer estimativa financeira seja apresentada.

O conjunto das despesas identificadas abrange ainda: o apoio técnico às comunidades religiosas por meio de capacitações e assessorias (art. 5º, V); as visitas técnicas sistemáticas de monitoramento (art. 8º, §2º, III); e as audiências públicas periódicas (art. 5º, §5º). O PLE-51/2025 cria a mais extensa estrutura de despesas obrigatórias e continuadas sem que qualquer uma dessas despesas esteja devidamente mensurada.

Importa acrescentar três fundamentos adicionais que agravam o vício fiscal. Primeiro, o art. 5º, inciso VIII, impõe ao Município a obrigação de "Coordenar, em parceria com as comunidades religiosas e a sociedade civil, a elaboração e implementação do Plano Municipal de Políticas sobre Drogas", processo que envolve consultas públicas, contratação de especialistas, sistematização de dados e implementação das políticas planejadas, configurando mais uma fonte de despesa obrigatória e continuada sem estimativa.

II. Criação de Obrigações Financeiras e Violação à Separação dos Poderes

Agrava a situação o fato de que o art. 9º, dispositivo destinado a endereçar a questão orçamentária, é juridicamente deficiente em dois aspectos. Primeiro, ao dispor que as despesas *"DEVERÃO correr PRIORITARIAMENTE por conta de dotações orçamentárias próprias"*, o advérbio "prioritariamente", diferentemente do padrão da cláusula usualmente adotada, admite que as despesas corram por outras fontes não especificadas, sem que essas fontes alternativas sejam identificadas ou estimadas.

Segundo, e mais gravemente, o art. 9º dispõe que as dotações próprias poderão ser *"suplementadas se necessário pelo Estado"*. Esta cláusula é juridicamente ineficaz como garantia de custeio. Lei municipal não tem o condão de vincular o orçamento do Estado da Bahia, que possui autonomia orçamentária garantida pela Constituição Federal. O Estado não está juridicamente obrigado a suplementar as despesas municipais por força de lei municipal.

A ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a criação de despesa significativa por iniciativa parlamentar são vícios que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia consolida com insistência.

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3 .975/18 DO MUNICÍPIO DE ILHÉUS. NORMA QUE CONFERIU GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO PARA TODAS AS PESSOAS COMPREENDIDAS NA FAIXA ETÁRIA ENTRE 60 (SESSENTA) E 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. LEGISLAÇÃO IMPUGNADA QUE PADECE DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS DESCONSIDEROU A INICIATIVA DO PREFEITO PARA CRIAR A REFERIDA NORMA . LEI QUE VERSA SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS E QUE IMPLICA AUMENTO OU REDUÇÃO DE DESPESA. INICIATIVA DO CHEFE DO**

EXECUTIVO CONFORME ART. 77, INC. VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA . INVASÃO DAS ESFERAS DE COMPETÊNCIA DOS PODERES DA REPÚBLICA. ART. 1.º § 2 .º E ART. 2.º, INC. VII, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA . 1. In casu, o Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado da Bahia – Sintran alegou que a nova redação do art. 4.º da Lei Municipal n .º 2.939/01, dada pela Lei n.º 3.975/18 do Município de Ilhéus, a fim de estender a gratuidade do transporte público coletivo no Município de Ilhéus a todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, padece de inconstitucionalidade formal e material . 2. Primeiramente, refuta-se a alegação de inconstitucionalidade material, tendo em vista que o STF, por meio da ADI 3.768/DF, já reconheceu a constitucionalidade nomoestática do art. 39, § 3 .º, do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/03), que versa sobre a possibilidade da legislação local assegurar a gratuidade dos transportes coletivos públicos às pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos. 3 . Contudo, a legislação impugnada (Lei n.º 3.975/18) padece de vício de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que Câmara Municipal de Ilhéus desconsiderou a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para criar a referida norma. 4 . Nessa esteira, é cediço que o art. 77, inc. VII, da Constituição Estadual do Estado da Bahia, determina que o projeto de lei sobre organização administrativa e serviços públicos, que demande aumento ou redução de despesas, apenas pode ser apresentado ao Poder Legislativo por iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 5 . Assim, a Câmara Municipal de Ilhéus, através da Lei Municipal n.º 3.975/18, contrariou a estrutura simétrica do processo legislativo, de modo a atentar contra a Constituição da Bahia, em virtude de ter ignorado a iniciativa do Chefe do Executivo para propositura de norma que versa sobre serviços públicos e que implique em aumento ou redução de despesas. 6 . Ademais, consoante expressamente disposto no art. 2.º da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 1 .º, § 2.º e art. 2.º, V, ambos da Constituição do Estado da Bahia, os Poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si, de sorte que a atuação das funções típicas do Legislativo Municipal não pode desconsiderar os limites de atuação privativa do Poder Executivo Municipal, sob pena de invasão das esferas de competência . 7. Nessa senda, conclui-se pela inconstitucionalidade nomodinâmica (formal) da Lei n.º 3.975/18 do Município de Ilhéus (ID 3427018), que modificou o art . 4.º da Lei Municipal n.º 2.939/01, a fim de estender a gratuidade do transporte público coletivo no Município de Ilhéus a todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, por violação art . 1.º, § 2.º, art. 2 .º, inc. V e art. 77, inc. VII, todos da Constituição do Estado da Bahia .

(TJ-BA - Argüição de Inconstitucionalidade: 80088936220198050000, Relator.: JOANICE MARIA GUIMARAES DE JESUS, Data de Julgamento: 23/03/2022, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 24/03/2022) (g.n.)

Em hipótese análoga, essa Corte firmou entendimento de que constitui matéria orçamentária a lei que gera despesa relevante e interfere na discricionariedade do gestor na administração dos recursos públicos, sendo que a usurpação de competência decorrente da regulamentação que impõe obrigações indevidas ao Executivo configura violação ao princípio da separação e independência dos Poderes.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 894, DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO COITÉ. AUTORIZAÇÃO DE CONCESSÃO DE BOLSA ALIMENTAÇÃO A ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. **PROJETO DE LEI PROPOSTO POR MEMBRO DO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL EVIDENCIADA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.**

> **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA.** RESPECTIVA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 77, INCISOS III E VII, 1º, §§ 2º e 3º, E 2º, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. Versa sobre matéria orçamentária a lei que cria significativa despesa e interfere na discricionariedade do gestor para administrar os recursos públicos, e, portanto, é de competência do Chefe do Executivo a sua iniciativa, ex vi arts. 77, incisos III e VII, da Constituição Estadual. O vício de iniciativa no ato normativo implica em inconstitucionalidade formal. A usurpação de competência, verificada tanto pela iniciativa legislativa, como pela regulamentação da norma, que cria obrigações indevidas ao Executivo, caracteriza ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, previsto nos arts. 1º, §§ 2º e 3º, e 2º, inciso V, da CE/BA. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 8023116-83.2020.8.05 .0000, da comarca de Conceição do Coité, em que figuram como requerente Francisco de Assis Alves dos Santos – Prefeito do Município de Conceição do Coité, e requerida a Câmara de Vereadores da mesma cidade. Acordam os Desembargadores integrantes da Segunda Turma julgadora da Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, conforme resultado expresso na certidão de julgamento, em julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 894/2020, do Município de Conceição de Coité, na esteira das razões explanadas no voto da Relatora. Salvador, data registrada na certidão eletrônica de julgamento.
>
> (TJ-BA - ADI: 80231168320208050000, Relator.: INEZ MARIA BRITO SANTOS MIRANDA, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 29/10/2021)(g.n)

De forma ainda mais direta ao caso ora examinado, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, ao apreciar lei municipal de autoria parlamentar que instituiu programa de atenção a dependentes químicos e alcoólicos — hipótese substancialmente idêntica à do PLE-51/2025 —, declarou a inconstitucionalidade da norma por duplo fundamento: a violação à iniciativa privativa do Executivo, pois a lei implicava profundas modificações na estrutura e nas atribuições de Órgãos e Secretarias Municipais, e a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em violação ao art. 113[3] do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

> EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI DO MUNICÍPIO DE MATINHOS DE AUTORIA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE ATENÇÃO A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA QUÍMICA E ALCOÓLICA** . AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. I. Caso em exame1. Ação direta proposta pelo Prefeito do Município de Matinhos para o exame da compatibilidade constitucional da Lei Municipal nº 2 .673/2025, de autoria parlamentar, que instituiu programa de atendimento a dependentes químicos e alcoólicos. II. Questões em discussão2. Há 3 (três) questões em discussão: (i) saber se a demanda deve ser parcialmente extinta sem exame do mérito em relação aos parâmetros de controle infraconstitucionais invocados na petição inicial; (ii) saber se a Lei impugnada viola a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder

[3] **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.

> Executivo local e a separação entre os Poderes do Município de Matinhos; e (iii) saber se o projeto de lei que deu origem à norma impugnada foi acompanhado de estudo de impacto orçamentário e financeiro . III. Razões de decidir3. A ação não deve ser parcialmente extinta sem exame do mérito. Para fins de conhecimento de demandas objetivas, basta que o autor invoque um dispositivo válido da Constituição do Estado do Parana como parâmetro de controle, hipótese efetivamente identificada na petição inicial . 4. A lei impugnada violou a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de lei que impliquem reestruturação, criação ou modificação de atribuições de Órgãos do Poder Executivo, bem como se imiscuiu em matéria reservada à Administração (artigos 7º e 66, inciso IV, CE/PR; e art. 2º CF/88). 5 . Novel Lei Municipal que, dentre outros encargos, determinou a formação de equipes multiprofissionais, a criação de abrigos de internação, rotinas dos Órgãos Públicos para a internação de dependentes e o desenvolvimento de ações profissionalizantes especificamente ao público-alvo da norma, implicando a necessidade de profundas modificações na estrutura e nas atribuições de Órgãos e de Secretarias do Poder Executivo local. 6. Projeto de Lei que deu origem à Lei impugnada que não foi acompanhado de estimativa de impacto orçamentário e financeiro em violação ao art. 113 do ADCT .IV. Dispositivo7. Ação direta procedente.
>
> (TJ-PR 00686743820258160000 * Não definida, Relator.: Fabio Andre Santos Muniz, Data de Julgamento: 11/12/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/12/2025)

Com o devido respeito ao mérito da proposta, o PLE-51/2025 representa incremento de despesa obrigatória e continuada para o Erário Municipal de valor não estimado e sem o necessário amparo nas normas de responsabilidade fiscal.

DITO ISSO, CONCLUI-SE.

Em termos materiais, o PLE-51/2025 é contrário à gestão orçamentária responsável da Cidade por criar fontes independentes de despesa obrigatória e continuada para o Erário Municipal, sem nenhuma estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem tampouco indicação de fonte de custeio, programa ou ação compatível com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entendo, assim, que a proposição não atende aos aspectos constitucionais, legais e regimentais necessários ao seu regular trâmite. **VOTO PELA SUA REPROVAÇÃO.**

Parecer deliberado em colegiado.

Em, 14 / 04 / 2026

É o parecer.

Salvador, 27 de março de 2026

MARTA RODRIGUES
VEREADORA