



ILUSTRE PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI N°: 56/25

ASSUNTO: Análise acerca da constitucionalidade e legalidade de projeto de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a obrigatoriedade de sistemas de segurança e vigilância por câmeras de vídeo nos locais que especifica e dá outras providências.

Parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 56/2025, de iniciativa parlamentar, que obriga a instalação de câmeras de monitoramento em unidades de saúde. A matéria é de competência municipal por se tratar de interesse local, e a iniciativa parlamentar é válida, conforme Tema 917 do STF, por não tratar de estrutura de órgãos ou regime de servidores. No mérito, a medida é razoável e proporcional, visando a segurança com respeito à privacidade (Art. 3º). Contudo, identificam-se dois vícios formais sanáveis: 1) a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida pelo Art. 113 do ADCT para a criação de despesa obrigatória; e 2) a invasão da competência de gestão do Executivo no art. 4º, ao ditar regras operacionais de armazenamento. Conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto, desde que sanados os vícios, mediante a juntada da estimativa de impacto e a alteração do art. 4º.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 56/2025, de autoria dos ilustres vereadores Rayan Silveira e Heliel Custódio, que visa tornar obrigatória a instalação de sistemas de segurança e monitoramento por câmeras de vídeo nas áreas internas e externas das unidades públicas de saúde do Município de Itaú de Minas.

A proposição específica que o sistema se destina exclusivamente à preservação da segurança e prevenção de atos ilícitos, devendo incluir circuito interno de TV com gravação e avisos sobre o



monitoramento. Veda a instalação em locais de privacidade (banheiros, vestiários) e estabelece regras para armazenamento (mínimo 6 meses) e acesso restrito às imagens.

O projeto prevê prazo de 90 dias para regulamentação pelo Poder Executivo e indica que as despesas decorrentes correrão por dotações orçamentárias próprias.

A justificativa aponta a necessidade de proteger pacientes e servidores contra abusos e violência, aumentando a segurança nos ambientes de saúde.

Questiona-se a constitucionalidade e legalidade da proposição, especialmente quanto à competência municipal, à iniciativa legislativa, à criação de despesas para o Executivo e ao mérito da matéria.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

a) Análise da competência municipal sobre a matéria

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 30, a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (inciso II).

A Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas (LOM), em seu art. 10, I, reitera a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Compete também ao Município organizar e prestar seus serviços públicos (art. 10, V) e administrar seus bens (art. 10, XVI).

A instalação de equipamentos de segurança (câmeras) em prédios públicos municipais (unidades de saúde) insere-se na gestão do patrimônio municipal e na organização dos serviços públicos locais, visando à segurança de usuários e servidores. Trata-se, portanto, de matéria eminentemente de **interesse local**, cuja competência legislativa é atribuída ao Município, nos termos do art. 30, I, da CF/88 e do art. 10, I, da LOM.

b) Exame da iniciativa da proposição legislativa

A iniciativa legislativa, como expressão do princípio da separação de poderes, define quem pode dar início ao processo de formação das leis. A regra geral, conforme o art. 56 da LOM, é a iniciativa concorrente, cabendo a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e



aos cidadãos (iniciativa popular). O Regimento Interno (RI), em seu Art. 166, parágrafo único, IV, também prevê a iniciativa do Vereador para projetos de lei.

Contudo, o art. 57 da LOM reserva a **iniciativa privativa do Prefeito Municipal** para leis que versem sobre matérias específicas, como o orçamento (inciso I), a criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (inciso II), o regime jurídico dos servidores (inciso III), e a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta (inciso IV). Similarmente, o Regimento Interno (RI), no Art. 167, elenca matérias de iniciativa privativa do Prefeito.

O Projeto de Lei nº 56, ao determinar a instalação obrigatória de câmeras de segurança, gera despesa para a administração e estabelece uma norma sobre a organização e funcionamento de um serviço público (segurança em unidades de saúde). Surge, assim, a dúvida se tal matéria invadiria a competência privativa do Chefe do Executivo, especialmente no que tange à organização administrativa.

A jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se no sentido de que nem toda lei de iniciativa parlamentar que gere despesas ou disponha sobre algum aspecto da administração configura vício de iniciativa. O critério definidor é se a lei interfere na estrutura administrativa nuclear, nas atribuições específicas dos órgãos ou no regime jurídico dos servidores, matérias estas sim reservadas ao Executivo.

Nesse sentido, o STF firmou tese no Tema 917 de Repercussão Geral, ao julgar caso análogo sobre instalação de câmeras em escolas municipais no Rio de Janeiro:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido¹.

Seguindo a mesma linha de raciocínio do STF, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também já se manifestou sobre a constitucionalidade de lei municipal similar:

¹ STF - ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 14.127, de 21 de fevereiro de 2018, do Município de Ribeirão Preto – Legislação que dispõe sobre a instalação de sistema de segurança baseado em monitoramento por meio de câmeras de vídeo nas escolas municipais, unidades de saúde, secretarias e demais órgãos do Município – Tema 917 de Repercussão Geral – Similitude fática e de ratio decidendi com o precedente emanado do E. STF – Inexistência de vício de iniciativa – Ação julgada improcedente².

Conforme a tese firmada pelo STF (Tema 917) e aplicada pelo TJSP, leis municipais que determinam a instalação de câmeras em prédios públicos, embora criem despesa, não invadem a competência privativa do Executivo, pois não tratam diretamente da estrutura administrativa, das atribuições específicas dos órgãos (mas sim de um meio para garantir segurança) ou do regime jurídico de servidores.

No presente caso, o Projeto de Lei nº 56, ao impor a obrigatoriedade de instalação de câmeras, visa primordialmente à segurança de usuários e servidores nas unidades de saúde, matéria de interesse local. Embora implique a gestão e operação do sistema pela administração, não interfere na organização interna das Secretarias ou no estatuto dos servidores. A criação de despesa, por si só, não invalida a iniciativa parlamentar, conforme pacificado pelo STF.

Portanto, conclui-se que a matéria tratada no PL nº 56 não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito previstas no art. 57 da LOM e Art. 167 do RI. A iniciativa parlamentar é constitucionalmente válida, nos termos do art. 56 da LOM, do Art. 166, PU, IV do RI, e em conformidade com a jurisprudência consolidada do STF (Tema 917).

c) Análise do Tema 917 do STF e do Art. 113 do ADCT

Conforme analisado no tópico anterior, o Excelso Supremo Tribunal Federal (STF), no Tema 917 de Repercussão Geral, pacificou o entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que criam despesas, mas não tratam da estrutura de órgãos ou regime de servidores, não padecem de vício de iniciativa. Superada a análise da iniciativa, resta a análise da adequação fiscal e orçamentária da proposição.

² TJ-SP - ADI: 21155144020188260000 SP 2115514-40.2018.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 17/10/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/10/2018.



O Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece um requisito formal indispensável para o processo legislativo, nos seguintes termos:

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.

O Projeto de Lei nº 56, em seu art. 1º, utiliza verbo imperativo ("deverão possuir"), criando, inequivocamente, uma despesa obrigatória para o Poder Executivo Municipal, referente à aquisição, instalação, manutenção e armazenamento de dados do sistema de monitoramento em todas as unidades de saúde.

O art. 6º do projeto, que apenas menciona que as despesas "correrão por dotações orçamentárias próprias", é uma cláusula genérica que não supre a exigência constitucional da estimativa de impacto. O art. 113 do ADCT exige que o *quantum* (o valor) da despesa criada seja conhecido *antes* da deliberação legislativa, como pressuposto de responsabilidade fiscal.

Embora o Tema 917 do STF tenha validado a *iniciativa parlamentar* em matérias semelhantes, ele não dispensou o cumprimento das normas de responsabilidade fiscal, como o art. 113 do ADCT.

A ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro não é mera irregularidade, mas sim um vício formal grave, capaz de invalidar a lei. O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, corte competente para a análise de constitucionalidade de leis municipais no estado, possui precedente específico e recente sobre matéria idêntica (instalação de câmeras em prédios públicos por lei de iniciativa parlamentar), no qual declarou a inconstitucionalidade da norma justamente pela violação ao art. 113 do ADCT:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.601/2023 - MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS E CRECHES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - ARTIGO 113 DO ADCT - OBRIGATORIEDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A Lei n. 5.601/2023 do Município de Patrocínio, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas e creches da rede pública municipal sem estudo do impacto orçamentário e financeiro incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao artigo 113 do ADCT.³

³ TJ-MG - Ação Direta Inconst: 15949611620238130000, Relator: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 10/04/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 16/04/2024.



O precedente do Egrégio TJMG é claro: a instalação de câmeras de monitoramento em prédios públicos, quando imposta por lei de iniciativa parlamentar, *exige* o estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro.

O Projeto de Lei nº 56, portanto, na forma como foi protocolado, padece de **vício de inconstitucionalidade formal sanável**, por violação direta ao Art. 113 do ADCT.

Para sanar o vício e garantir a constitucionalidade da tramitação, é imprescindível que a estimativa de impacto seja providenciada e anexada aos autos do projeto *antes* da deliberação em Plenário.

Nos termos do Art. 92, §1º, I, do Regimento Interno, compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação manifestar-se sobre o aspecto constitucional e legal. Constatado este vício formal, **cabe à Comissão de Legislação, Justiça e Redação, como condição para a regular tramitação da matéria, providenciar a referida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, solicitando-a formalmente ao setor técnico competente da Câmara Municipal**, que deverá apurar os custos de aquisição, instalação e manutenção dos equipamentos necessários para o cumprimento do projeto de lei, podendo, para tanto, valer-se de dados públicos, pesquisas de mercado ou informações solicitadas ao Poder Executivo.

Somente após a juntada desta estimativa aos autos é que o projeto estará apto a prosseguir para a análise de mérito das comissões e deliberação do Plenário, sob pena de aprovação de norma manifestamente inconstitucional, conforme entendimento do TJMG.

d) Análise dos Fundamentos Jurídicos quanto ao Mérito do Projeto

Adentrando a análise de mérito, o Projeto de Lei nº 56/2025 demonstra conformidade com os fundamentos constitucionais e legais. A proposição busca tutelar a segurança de pacientes e servidores em unidades de saúde, um objetivo que se alinha diretamente à proteção da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, da CF/88) e à garantia do direito fundamental à saúde (Art. 196 da CF/88 e Art. 170 da LOM), conforme destacado na justificativa do projeto.

Evidentemente, a instalação de câmeras de vigilância suscita uma necessária ponderação com o direito à privacidade e à imagem, protegido pelo Art. 5º, X, da Constituição Federal. Contudo, o próprio texto do projeto estabelece salvaguardas que parecem adequadas e proporcionais para mitigar



essa tensão. Primeiramente, o Art. 1º, § 1º, restringe a finalidade do monitoramento exclusivamente à preservação da segurança, evitando desvios de finalidade. Em segundo lugar, o Art. 2º exige a afixação de avisos, garantindo a publicidade e a ciência prévia dos usuários e servidores sobre o monitoramento. Por fim, o Art. 3º veda expressamente a instalação em locais de reserva de privacidade individual (banheiros, vestiários), respeitando os núcleos essenciais desse direito.

Essas salvaguardas alinham a medida aos princípios norteadores da Administração Pública, elencados no Art. 13 da Lei Orgânica Municipal. A proposição atende à **Legalidade** (a obrigação será instituída por lei), à **Impessoalidade** (a medida aplica-se a todas as unidades de saúde públicas), à **Moralidade** (busca coibir atos ilícitos e proteger a integridade de pacientes e servidores), à **Publicidade** (exige avisos de monitoramento) e à **Eficiência** (visa aprimorar a segurança, contribuindo para um serviço público mais eficaz). A instalação de câmeras, nestes moldes, mostra-se uma medida **razoável** e proporcional ao fim legítimo almejado.

e) Análise Específica do Art. 4º e Sugestão de Adequação Constitucional

Superadas as questões da iniciativa geral (Tema 917) e do impacto orçamentário (Art. 113 do ADCT), cumpre analisar a redação específica do artigo 4º do Projeto de Lei, que apresenta vício de inconstitucionalidade formal por invasão da esfera de gestão e organização administrativa do Poder Executivo.

O texto original do art. 4º invade a competência do Poder Executivo ao ditar regras de funcionamento e gestão administrativa. Ao fixar um "prazo mínimo de 06 (seis) meses" para armazenamento e detalhar as "exceções" de acesso, o Legislativo está definindo o *modus operandi* do serviço, matéria inerente à organização administrativa, de iniciativa reservada ao Prefeito.

Para sanar tal vício, apresento a seguinte sugestão de redação:

Art. 4º O tratamento das imagens e dados capturados pelo sistema de monitoramento observará o disposto na legislação federal pertinente, em especial a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD).

Parágrafo único. O Poder Executivo, ao regulamentar esta Lei, definirá os prazos de armazenamento e os protocolos de acesso e disponibilização das imagens, garantindo o sigilo necessário e a proteção à intimidade e à privacidade dos pacientes e servidores.



Com esta alteração, a propositura se concentra em estabelecer a obrigação geral (instalação das câmeras para segurança), enquadrando-se na exceção permitida pelo Tema 917 do STF, e deixa os aspectos de gestão e funcionamento interno a cargo do Poder Executivo.

III-CONCLUSÃO

Diante do exposto, este parecer jurídico opina pela **CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL** do Projeto de Lei nº 56/2025, **desde que sanados os vícios formais apontados**, mediante a apresentação de emendas (ou Substitutivo) pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação.

A proposição possui:

- a) **Competência Municipal:** A matéria é de interesse local.
- b) **Iniciativa Legislativa Válida:** A iniciativa parlamentar é legítima, conforme jurisprudência do STF (Tema 917).
- c) **Mérito Constitucional:** A medida é razoável e proporcional, respeitando o equilíbrio entre a segurança pública e o direito à privacidade.

Contudo, para sua regular tramitação e aprovação, o projeto está **condicionado à correção dos seguintes vícios formais:**

1. **Vício de Responsabilidade Fiscal (Art. 113 do ADCT):** Conforme exposto na seção "II, c", o projeto cria despesa obrigatória sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Recomenda-se que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação solicite ao setor técnico competente da Câmara a elaboração de tal estimativa.
2. **Vício de Invasão de Competência (Art. 4º):** Conforme exposto na seção "II, e", o artigo 4º da proposição original invade a esfera de gestão e organização administrativa do Poder Executivo. Recomenda-se a alteração (emenda ou substitutivo) do referido artigo, conforme a sugestão de redação apresentada neste parecer.

Cumpridas as diligências para sanar os vícios (juntada da estimativa de impacto e apresentação da emenda corretiva no art. 4º), o projeto estará apto para a deliberação em Plenário.



É significante salientar que a emissão de parecer por este advogado não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Legislativo. Dessa forma, a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itaú de Minas, 04 de novembro de 2025.

Fábio Figueiredo de Carvalho
Advogado da CMIM
OAB-MG 116.173