



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 27 de março de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 052/2026** – Dispõe sobre o Programa Municipal de Assistência Farmacêutica Integral à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Município de Santa Luzia/MG – Relevante interesse social – Direito à saúde – Competência material do Município – Iniciativa parlamentar – Instituição de diretrizes estruturadas para política pública – Assistência farmacêutica e fornecimento de medicamentos, inclusive não padronizados pelo SUS – Interferência na organização e execução de serviços públicos de saúde – Criação de encargos administrativos ao Poder Executivo – Reserva de administração – Vício formal de iniciativa – Potencial geração de despesa pública continuada – Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro – Violação ao art. 113 do ADCT e à Lei de Responsabilidade Fiscal – Inconstitucionalidade formal – Necessidade de adequação técnica – Recomendação de apresentação sob a forma de Anteprojeto de Lei.

I - RELATÓRIO

Em atenção à solicitação da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG, analisa-se o Projeto de Lei nº 052/2026, de autoria do Vereador João Pedro Batista, que “dispõe sobre o Programa Municipal de Assistência Farmacêutica Integral à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Município de Santa Luzia/MG e dá outras providências”.





Trata-se de proposição legislativa de iniciativa parlamentar que estabelece diretrizes para a instituição e eventual implementação de programa voltado à assistência farmacêutica às pessoas com TEA, com previsão de fornecimento gratuito de medicamentos prescritos, inclusive aqueles não disponibilizados regularmente pelo Sistema Único de Saúde – SUS, observada a legislação vigente e a disponibilidade orçamentária e financeira.

O projeto prevê, ainda, que o Poder Executivo poderá estabelecer critérios técnicos, clínicos e socioeconômicos para concessão dos medicamentos, definir procedimentos administrativos e utilizar a rede pública municipal de saúde para operacionalização do programa, mediante regulamentação própria.

A justificativa sustenta que a medida visa assegurar o acesso a tratamentos adequados às pessoas com TEA, reduzir a descontinuidade terapêutica e minimizar a judicialização da saúde no âmbito municipal.

Cumpre analisar:

- a) a competência legislativa municipal;
- b) a iniciativa da proposição;
- c) os impactos administrativos e orçamentários;
- d) a adequação jurídica do instrumento legislativo.

É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, os Municípios são entes federativos autônomos, competindo-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/88).

No caso em análise, a matéria tratada no Projeto de Lei nº 052/2026 versa sobre a assistência farmacêutica destinada às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), com previsão de acesso a medicamentos no âmbito da rede municipal de





saúde. Sob o prisma material, a temática insere-se no campo da saúde pública, cuja competência é comum entre União, Estados e Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição Federal, cabendo a estes entes a execução de ações e serviços de saúde, especialmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme os arts. 196 e 198 da Constituição.

A legislação infraconstitucional corrobora esse entendimento. A Lei nº 8.080/1990 estabelece que os Municípios são responsáveis pela execução de ações e serviços de saúde em nível local, incluindo a assistência terapêutica integral, na qual se insere a assistência farmacêutica.

Dessa forma, sob o aspecto da competência material, não se verifica, em tese, usurpação de competência da União ou dos Estados, uma vez que a proposição trata de política pública voltada à realidade local, relacionada à promoção do acesso a medicamentos e à melhoria das condições de saúde da população com TEA no âmbito municipal.

Contudo, a análise da competência não se esgota em sua dimensão material. É imprescindível verificar se o exercício dessa competência legislativa observou os limites constitucionais relativos à iniciativa legislativa e à reserva de administração, especialmente quando a proposição implica a estruturação de políticas públicas, definição de atribuições administrativas e potencial geração de despesa pública.

Assim, embora o Município detenha competência para atuar normativamente sobre a matéria em sua dimensão material, tal circunstância não afasta a necessidade de observância das regras constitucionais relativas à iniciativa, cuja análise será realizada no tópico seguinte.

2.2. Da iniciativa

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito. Com base nesse princípio, o art. 61, §1º, II, da CF/88 reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa





para legislar sobre temas relativos à estrutura administrativa, atribuições de órgãos públicos e criação de despesas. Essa reserva de iniciativa é de reprodução obrigatória nos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – nos termos do princípio da simetria constitucional.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.¹

Essa compreensão é amplamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 2.807/RS, o STF firmou entendimento segundo o qual é inconstitucional norma de iniciativa parlamentar que institui programa a ser executado por órgão do Poder Executivo. Eis a ementa do acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”.

3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.²

O relator foi enfático ao afirmar que a imposição de cronograma de ações, designação de servidores e estruturação de políticas públicas caracteriza a criação de novas atribuições administrativas, usurpando a iniciativa legislativa do Executivo, mesmo que não haja expressamente a criação de cargos ou despesas diretas.

¹ cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, pp. 111/112

² STF - ADI: 2807 RS, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 03/03/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2020 (STF, ADI 2807, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 02/03/2020)





Ainda no mesmo sentido, é a ADI 4726 de relatoria do Ministro Marco Aurélio do STF:

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei versando estrutura administrativa, a teor dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea e, e 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal, aplicáveis, por simetria, às unidades federativas.³ (...)

Dessarte, como já explanado e pacificado no âmbito desta Consultoria, a criação de leis que instituem “programas municipais” revela ingerência indevida em assuntos submetidos à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por implicarem alteração da estrutura administrativa e criação de atribuições para órgãos e servidores, *data venia*.

Por outro lado, embora não seja dado ao Legislativo instituir diretamente tais programas, tem-se admitido, em certos casos, a edição de leis de natureza meramente autorizativa, que apenas facultam ao Poder Executivo a implementação de determinadas políticas públicas. Nesse contexto, cumpre observar que as chamadas leis autorizativas são frequentemente alvo de críticas na doutrina, a exemplo de José Afonso da Silva, por carecerem de valor normativo substancial, limitando-se a permitir algo que o Executivo, em tese, já poderia realizar no exercício de sua competência de gestão. Segundo o referido autor:

[...] leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto se limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa⁵.

³ STF - ADI: 4726 AC 9940468-16.2012.1.00 .0000, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/11/2020





De outro lado, é notório que esse tipo de lei tem sido utilizado como instrumento de exortação política ou de sinalização de prioridades públicas, por meio do qual o Poder Legislativo busca evidenciar determinadas demandas sociais e orientar a atuação administrativa, ainda que muitas vezes sem efetividade normativa.

Em razão justamente da recorrente edição, pelo Poder Legislativo, de leis dessa natureza, o STF foi instado a enfrentar o tema sob outro ângulo, fixando, no Tema 917 da repercussão geral, a tese 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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)⁶.

Assim, tem-se que leis municipais de iniciativa parlamentar que criam despesas para a Administração Pública não violam, por si sós, a competência do Poder Executivo, desde que não estructurem órgãos, não aumentem o quadro de servidores nem alterem o regime jurídico destes, nem disponham sobre matérias sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso do Projeto de Lei nº 052/2026, contudo, não se está diante de mera lei autorizativa, mas de verdadeira proposição indutora de política pública, na medida em que o texto não se limita a facultar a atuação do Poder Executivo, mas delimita parâmetros concretos para sua atuação.

Com efeito, a proposição estabelece diretrizes para a instituição de programa municipal de assistência farmacêutica voltado às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), prevendo, entre outros aspectos:

- a) a possibilidade de fornecimento gratuito de medicamentos, inclusive não padronizados pelo Sistema Único de Saúde;
- b) a definição de critérios técnicos, clínicos e socioeconômicos para concessão;





- c) a necessidade de avaliação por equipe técnica e operacionalização pela rede municipal de saúde;
- d) a regulamentação da futura lei pelo Poder Executivo, com definição de procedimentos administrativos.

A jurisprudência recente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais reforça esse entendimento ao reconhecer a inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que institui política pública de fornecimento gratuito de medicamentos, por configurar invasão da competência do Poder Executivo:

A instituição de política pública de fornecimento de medicamentos, com atribuição de execução à Administração, interfere em matéria reservada ao Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes.

(TJMG – ADI nº 2927368-82.2023.8.13.0000, Rel. Des. Fernando Caldeira Brant, j. 23/01/2025)

A similitude entre o precedente e o caso em análise é evidente, na medida em que ambos tratam da criação, por iniciativa parlamentar, de política pública de assistência farmacêutica a ser executada pela Administração Municipal.

Nesse cenário, o entendimento é pacífico: ao criar programas que impõem obrigações a órgãos e servidores do Poder Executivo, o Legislativo extrapola sua competência constitucional, mesmo que não haja aumento formal de despesa ou criação de cargos.

É importante destacar que a formulação de programas governamentais se insere no âmbito de competência da Administração Pública, razão pela qual não cabe ao Poder Legislativo interferir indevidamente nessa atribuição. Da mesma forma, também não se admite que o Executivo extrapole os limites de sua atuação, avançando sobre funções legislativas. Deve-se preservar, assim, o princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes da República. Esse ponto é reforçado pelo voto do Ministro Roberto Barroso na ADI 3.169, ao afirmar que a criação de encargos





administrativos, ainda que “sem aparente impacto orçamentário”, configura matéria reservada à administração pública, sendo vedada sua propositura por parlamentar.

Não bastasse, a clássica doutrina reitera:

[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.⁴

É o que ocorre no caso sob análise: o Projeto de Lei nº 052/2026, ainda que revestido de finalidade social legítima, estabelece diretrizes estruturadas para a implementação de programa de assistência farmacêutica, envolvendo a atuação direta de órgãos e estruturas administrativas do Poder Executivo, com mobilização de recursos humanos, técnicos e operacionais, o que afeta a organização e a rotina funcional da Administração Pública.

Como critério de verificação do vício formal, aplicam-se os três testes doutrinários:

- ✓ A matéria está no rol do art. 61, §1º, da CF/88? Sim.
- ✓ Há ingerência na estrutura ou funcionamento da Administração? Sim.
- ✓ O projeto impõe obrigações ou encargos ao Executivo? Sim.

Logo, há vício formal de iniciativa, insanável mesmo com a sanção do Prefeito, nos termos da jurisprudência pacífica do STF (ADI 2296, ADI 6102, ADI 4316, entre outras).

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 708 e 712.





2.3. Do impacto orçamentário e financeiro

Além do vício de iniciativa já apontado, a proposição apresenta, ainda, inconstitucionalidade formal sob o prisma orçamentário.

O Projeto de Lei nº 052/2026 prevê a possibilidade de fornecimento gratuito de medicamentos às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), inclusive aqueles não disponibilizados regularmente pelo Sistema Único de Saúde, o que evidencia a potencial criação de despesa pública de caráter continuado.

Todavia, a proposição não apresenta estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente de sua eventual implementação, tampouco demonstra compatibilidade com o planejamento orçamentário vigente.

Tal omissão afronta o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que exige a demonstração prévia do impacto orçamentário e financeiro em proposições que criem ou ampliem despesas públicas, cuja observância se estende aos Municípios por força do princípio da simetria constitucional.

No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seus arts. 16 e 17, estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como da demonstração de adequação com a lei orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Importa destacar que a mera previsão genérica de que a execução do programa dependerá da “disponibilidade orçamentária e financeira” não supre a exigência constitucional, uma vez que não substitui a necessidade de demonstração prévia, concreta e individualizada do impacto financeiro da medida.

A jurisprudência pátria, inclusive no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, tem reconhecido que a criação de despesas públicas sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro configura vício formal de





inconstitucionalidade, especialmente em hipóteses que envolvem a instituição de políticas públicas de fornecimento de medicamentos.

Dessa forma, verifica-se que o Projeto de Lei nº 052/2026 incorre, também, em inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT e às normas de responsabilidade fiscal.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Para sanar os vícios apontados e adequar a proposição aos parâmetros constitucionais e legais, recomenda-se a conversão para Anteprojeto de Lei.

Nos termos do art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia, o Anteprojeto de Lei constitui proposta legislativa de caráter preliminar, indicativo e sugestivo, apresentada por vereador, destinada a submeter determinada matéria à apreciação do Chefe do Poder Executivo. Trata-se de instrumento sujeito a eventuais adequações, cuja conversão em Projeto de Lei depende da concordância e da iniciativa formal do Poder Executivo.

Dessa forma, o Anteprojeto não possui, por si só, força normativa, configurando-se como mecanismo de provocação institucional dirigido ao Executivo, a quem compete avaliar a conveniência e a oportunidade de acolher a proposta e encaminhá-la, se assim entender pertinente, na forma de Projeto de Lei à Câmara Municipal.

IV - CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, verifica-se que o Projeto de Lei nº 052/2026 trata de matéria de relevante interesse social, voltada à promoção do acesso à saúde e à melhoria da qualidade de vida das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no âmbito do Município de Santa Luzia/MG.

Todavia, sob o aspecto estritamente jurídico-formal, constata-se que a proposição, embora revestida de finalidade legítima, estabelece diretrizes estruturadas para a implementação de programa de assistência farmacêutica, envolvendo a atuação





direta de órgãos e estruturas administrativas do Poder Executivo, com potencial impacto na organização da Administração Pública e na execução de políticas públicas de saúde.

Nesse contexto, a iniciativa parlamentar configura ingerência na esfera de atribuições próprias do Poder Executivo, ao dispor sobre matéria relativa à organização administrativa e à formulação de política pública, o que caracteriza vício formal de iniciativa, em afronta ao princípio da separação dos Poderes.

Além disso, a proposição implica potencial criação de despesa pública de caráter continuado, sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em desconformidade com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e com as normas de responsabilidade fiscal.

Dessa forma, conclui-se que o Projeto de Lei nº 052/2026 apresenta inconstitucionalidade formal, razão pela qual não reúne condições de prosseguimento em sua forma atual.

Contudo, considerando a relevância social da matéria, recomenda-se sua adequação técnica mediante a conversão em Anteprojeto de Lei, nos termos do art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia, a fim de possibilitar sua apreciação pelo Poder Executivo, a quem compete avaliar a conveniência, a oportunidade e a viabilidade administrativa e orçamentária da proposta.

Assim, opina-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 052/2026, com recomendação de sua apresentação na forma de Anteprojeto de Lei.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

