



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 25 de junho de 2026.

Ementa: Anteprojeto de Lei nº 050/2026. Sugere ao Poder Executivo a instituição do Programa Municipal Equoterapia para Todos. Política pública voltada à promoção de atendimento terapêutico complementar, reabilitação, inclusão social e desenvolvimento biopsicossocial de pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento. Competência municipal. Natureza jurídica de indicação aprimorada. Ausência de vício formal em sua apresentação como Anteprojeto de Lei. Viabilidade de tramitação, com ressalva quanto à discricionariedade do Executivo para eventual implementação e observância da legislação aplicável.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Anteprojeto de Lei nº 050/2026, de autoria parlamentar, que sugere ao Poder Executivo a instituição do Programa Municipal Equoterapia para Todos, no âmbito do Município de Santa Luzia/MG.

A proposição tem por finalidade sugerir a instituição de política pública municipal voltada à promoção de atendimento terapêutico complementar, reabilitação, inclusão social, desenvolvimento biopsicossocial e melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento.

O anteprojeto prevê que o Programa Municipal Equoterapia para Todos poderá ter como objetivos ampliar o acesso gratuito à equoterapia para a população em situação de vulnerabilidade social, contribuir para o desenvolvimento físico, motor, cognitivo, emocional e social dos beneficiários, promover a inclusão social e a autonomia das pessoas





atendidas, complementar os serviços de saúde, assistência social e educação já ofertados pelo Município, bem como fortalecer os vínculos familiares e comunitários.

A proposição indica como possíveis beneficiários do programa pessoas com deficiência física, intelectual, auditiva, visual ou múltipla, pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA, pessoas com Síndrome de Down, paralisia cerebral, doenças raras ou neurológicas, além de outras pessoas que possuam indicação técnica para a prática da equoterapia.

Também dispõe que, para a implementação do Programa Municipal Equoterapia para Todos, o Poder Executivo poderá utilizar espaços públicos municipais aptos ao desenvolvimento das atividades ou firmar parcerias com entidades públicas e privadas. Prevê, ainda, mediante avaliação técnica e observância da legislação aplicável, a possibilidade de utilização da área da Fazenda Boa Esperança, ou de parte de sua estrutura, para a implantação e desenvolvimento das atividades vinculadas ao programa.

O anteprojeto estabelece, ainda, que o encaminhamento dos beneficiários poderá ocorrer mediante avaliação técnica realizada pelos serviços de saúde, assistência social ou educação do Município, observados os critérios estabelecidos em regulamento. Também prevê a possibilidade de disponibilização de transporte aos beneficiários em situação de vulnerabilidade social, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, bem como a promoção de campanhas de conscientização sobre os benefícios da equoterapia e sobre os direitos das pessoas com deficiência.

Quanto ao custeio, a proposição menciona a possibilidade de utilização de recursos próprios, convênios, emendas parlamentares, doações e outras fontes legalmente admitidas, além de prever regulamentação pelo Poder Executivo.

A justificativa ressalta que a equoterapia constitui modalidade terapêutica complementar relevante para o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social de pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento, especialmente diante das dificuldades financeiras enfrentadas por famílias que não conseguem custear esse atendimento na rede privada.





É o relatório. Passa-se à análise.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da natureza jurídica do Anteprojeto de Lei no Regimento Interno

Inicialmente, deve-se registrar que a proposição foi apresentada sob a forma de Anteprojeto de Lei, e não como Projeto de Lei ordinário diretamente submetido à sanção do Chefe do Poder Executivo.

Esse ponto é juridicamente relevante, pois, nos termos do art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia, o Anteprojeto de Lei possui natureza própria, sendo definido como uma indicação aprimorada, um projeto básico, sujeito a adequações, elaborado pelos Vereadores, com o objetivo de possibilitar a elaboração futura de projeto de lei.

Ainda conforme o art. 113 do Regimento Interno, a tramitação do Anteprojeto de Lei ocorre em turno único, sendo que sua transformação em Projeto de Lei depende da aquiescência do Poder Executivo. O mesmo dispositivo prevê, ainda, que, após eventual aprovação pela Câmara, caberá ao Executivo, no exercício de sua discricionariedade, decidir se o tornará Projeto de Lei, podendo, para tanto, aprimorá-lo.

Assim, o APL não deve ser examinado com o mesmo rigor de um projeto de lei parlamentar que, por si só, pretenda criar obrigação imediata ao Executivo. O anteprojeto funciona como instrumento político-legislativo de sugestão qualificada, encaminhado ao Executivo para avaliação de conveniência, oportunidade, impacto financeiro, disponibilidade orçamentária e viabilidade administrativa.

Desse modo, eventual conteúdo que, se apresentado diretamente como projeto de lei parlamentar, poderia suscitar discussão sobre vício de iniciativa ou ingerência administrativa, pode ser juridicamente admitido na forma de Anteprojeto de Lei, desde que





fique preservada a discricionariade do Poder Executivo quanto à sua conversão em projeto formal.

2.2. Da competência legislativa municipal

A matéria tratada no APL insere-se, em tese, no campo do interesse local, da saúde pública, da assistência social, da inclusão, da reabilitação e da proteção e garantia dos direitos das pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento.

A Constituição Federal estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Também dispõe ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, bem como da proteção e garantia das pessoas com deficiência.

No mesmo sentido, a Constituição Federal assegura a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município de Santa Luzia prevê, em seu art. 16, incisos XXII e XXIII, que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar, no que couber, a legislação estadual e federal. Tais dispositivos reforçam a competência municipal para tratar de matérias que apresentem pertinência com a realidade local e com a organização de políticas públicas voltadas à população do Município.

Além disso, o art. 17, inciso II, da Lei Orgânica Municipal estabelece ser de competência administrativa comum do Município, da União e do Estado cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, da infância, da juventude, da gestação e do idoso. O art. 18, por sua vez, reafirma a competência suplementar do Município em relação à legislação federal e estadual, naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse.





A proposta também se harmoniza com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei Federal nº 13.146/2015, que estabelece diretrizes voltadas à promoção, em condições de igualdade, do exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Especificamente quanto à equoterapia, a Lei Federal nº 13.830/2019 dispõe sobre a prática da equoterapia e a define como método de reabilitação que utiliza o cavalo em abordagem interdisciplinar nas áreas de saúde, educação e equitação, voltada ao desenvolvimento biopsicossocial da pessoa com deficiência. A mesma norma condiciona a prática da equoterapia a parecer favorável em avaliação médica, psicológica e fisioterápica, bem como prevê requisitos relacionados à equipe multiprofissional, atendimento individualizado, segurança, instalações apropriadas, regularidade sanitária e cuidados veterinários com os animais utilizados.

Portanto, sob o aspecto material, o tema é compatível com a competência do Município, especialmente por se relacionar à formulação de diretrizes locais de inclusão, reabilitação, assistência, saúde complementar e desenvolvimento biopsicossocial de pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento.

Não se verifica, na proposta, invasão de competência privativa da União ou do Estado, pois o anteprojeto não pretende regulamentar profissão, disciplinar normas gerais nacionais de saúde, alterar a estrutura do Sistema Único de Saúde em âmbito nacional ou impor obrigações a entes federativos diversos do Município.

Ressalta-se, contudo, que eventual implementação da política pública pelo Poder Executivo deverá observar a legislação federal específica sobre a matéria, especialmente a Lei Federal nº 13.830/2019, além das normas administrativas, patrimoniais, sanitárias e orçamentárias aplicáveis.

2.3. Da iniciativa e da separação entre os Poderes

Embora a matéria tratada no Anteprojeto esteja inserida no campo de interesse local e se relacione à inclusão social, à assistência, à saúde complementar, à





reabilitação e à proteção das pessoas com deficiência, seu conteúdo envolve a sugestão de instituição de política pública a ser eventualmente executada pelo Poder Executivo Municipal.

A proposta menciona a criação do Programa Municipal Equoterapia para Todos, a utilização de espaços públicos municipais, a possibilidade de uso da área da Fazenda Boa Esperança, a celebração de parcerias com entidades públicas e privadas, o encaminhamento de beneficiários por serviços municipais de saúde, assistência social ou educação, a eventual disponibilização de transporte, a promoção de campanhas de conscientização, a utilização de recursos públicos e outras fontes legalmente admitidas, bem como a regulamentação pelo Poder Executivo.

Caso a matéria fosse apresentada diretamente como Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, haveria necessidade de maior cautela, especialmente se o texto impusesse obrigações concretas ao Executivo, criasse atribuições administrativas, determinasse a atuação de órgãos municipais, vinculasse o uso de bens públicos, fixasse deveres operacionais ou gerasse despesa obrigatória sem a correspondente análise técnica e orçamentária.

A Lei Orgânica Municipal, em seu art. 50, incisos III e IV, estabelece que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos e órgãos da Administração Pública, bem como sobre matéria orçamentária ou que autorize a concessão de auxílios, prêmios e subvenções.

No caso em exame, contudo, a proposição foi apresentada sob a forma de Anteprojeto de Lei, instrumento de natureza indicativa e sugestiva, cuja eventual transformação em Projeto de Lei depende da aquiescência e da discricionariedade do Poder Executivo, conforme disciplina do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Dessa forma, a utilização do Anteprojeto de Lei mostra-se adequada, pois preserva a competência do Legislativo para sugerir política pública de interesse local, ao mesmo tempo em que resguarda a competência do Executivo para avaliar a conveniência, a oportunidade, a viabilidade administrativa, a disponibilidade orçamentária, a destinação de bens públicos e os ajustes técnicos necessários à eventual implementação da proposta.





Assim, não se recomenda que a matéria tramite como Projeto de Lei parlamentar ordinário sem prévia adequação substancial, caso contenha comandos de execução administrativa. Na forma de Anteprojeto de Lei, contudo, a tramitação revela-se juridicamente possível.

2.4. Do mérito jurídico da proposição

No mérito, a finalidade da proposta é legítima e compatível com o interesse público municipal. A instituição de diretrizes voltadas à ampliação do acesso à equoterapia, à inclusão social, à reabilitação e ao desenvolvimento biopsicossocial de pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento encontra correspondência com políticas públicas de saúde, assistência social, educação inclusiva e proteção das pessoas com deficiência.

A proposição busca estimular o acesso gratuito à equoterapia para a população em situação de vulnerabilidade social, reconhecendo que muitas famílias enfrentam dificuldades financeiras para custear esse tipo de atendimento na rede privada. Também prevê medidas voltadas ao desenvolvimento físico, motor, cognitivo, emocional e social dos beneficiários, bem como ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Sob esse aspecto, o conteúdo do APL apresenta relevância social, pois se volta à orientação da população, ao fortalecimento de redes de apoio, à promoção de inclusão e à articulação entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas que possam atuar no desenvolvimento das atividades.

Observa-se, ainda, que parte do texto do anteprojeto procura preservar margem de atuação administrativa do Poder Executivo ao utilizar formulações permissivas e condicionantes, especialmente quanto à possibilidade de parcerias, ao uso de espaços públicos, à disponibilização de transporte e à observância da disponibilidade orçamentária e financeira.

Ainda assim, por cautela, eventual conversão do Anteprojeto em Projeto de Lei deverá ser precedida de análise técnica pelo Poder Executivo, especialmente quanto à estrutura administrativa necessária, à compatibilidade com os serviços municipais de saúde, assistência social e educação, à viabilidade de parcerias e convênios, ao regime jurídico dos





bens públicos eventualmente utilizados, inclusive quanto à Fazenda Boa Esperança, bem como à adequação orçamentária e financeira das medidas que venham a ser efetivamente implementadas.

Caso a execução da política pública implique criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental com aumento de despesa, deverão ser observadas as normas pertinentes de planejamento, orçamento e responsabilidade fiscal, inclusive quanto à eventual estimativa de impacto orçamentário-financeiro, quando exigível.

Do mesmo modo, a eventual implementação do programa deverá observar a Lei Federal nº 13.830/2019, especialmente quanto à necessidade de avaliação médica, psicológica e fisioterápica favorável para a prática da equoterapia, bem como os requisitos técnicos, sanitários, profissionais, administrativos e de segurança aplicáveis.

Desse modo, a proposta revela-se juridicamente admissível enquanto sugestão qualificada ao Poder Executivo, sem prejuízo da necessidade de avaliação administrativa, técnica, patrimonial e orçamentária caso haja interesse na sua futura conversão em Projeto de Lei.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela viabilidade jurídica de tramitação do Anteprojeto de Lei nº 050/2026, considerando sua natureza de indicação aprimorada, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia.

A matéria possui pertinência com o interesse local, com a saúde pública, com a assistência social, com a inclusão, com a reabilitação, com o desenvolvimento biopsicossocial e com a proteção e garantia dos direitos das pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento, sendo juridicamente legítima enquanto sugestão qualificada ao Poder Executivo.





Ressalva-se, contudo, que eventual implementação da política pública dependerá de análise discricionária do Poder Executivo, especialmente quanto à conveniência administrativa, disponibilidade orçamentária, estrutura operacional, articulação com os serviços municipais de saúde, assistência social e educação, utilização de bens públicos, celebração de parcerias e observância da legislação financeira, sanitária e patrimonial aplicável.

Também deverá ser observada, em eventual implementação do programa, a Lei Federal nº 13.830/2019, que dispõe sobre a prática da equoterapia, especialmente quanto às exigências técnicas e profissionais necessárias ao desenvolvimento regular e seguro da atividade.

Assim, esta Assessoria Jurídica opina favoravelmente à tramitação do APL, por não se verificar vício de competência ou irregularidade formal em sua apresentação como Anteprojeto de Lei, preservada a competência do Poder Executivo para avaliar sua eventual conversão em Projeto de Lei.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra

OAB/MG 79.195

