



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 01 de dezembro de 2025.

Ementa: **Projeto de Lei nº 282/2025** - Institui o Programa de Farmácias Credenciadas do Município de Santa Luzia para cobertura complementar de medicamentos da REMUME - Matéria de interesse local e de nítido conteúdo sanitário - Competência material comum dos entes federativos - Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa parlamentar - Criação de programa público, atribuições administrativas e obrigação de ressarcimento financeiro pelo Executivo - Violação ao princípio da separação dos poderes e às regras de simetria constitucional - Possibilidade de adequação para lei autorizativa ou transformação em anteprojeto de lei.

I – CONSULTA

Submete-se à análise desta Assessoria Jurídica Legislativa o Projeto de Lei nº 282/2025, de autoria parlamentar, que dispõe sobre o Programa de Farmácias Credenciadas de Santa Luzia para cobertura complementar de medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos (REMUME).

O art. 1º do projeto institui, no âmbito do Município de Santa Luzia, o referido programa, destinado a assegurar a dispensação complementar de medicamentos da REMUME por meio de farmácias privadas credenciadas, nos casos de indisponibilidade temporária nas unidades de saúde municipais, mediante apresentação de receita emitida pelo SUS. O art. 2º autoriza a participação de farmácias sediadas no Município que atendam aos critérios definidos pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e firmem termo de adesão com o Poder Público. O art. 3º estabelece as condições mínimas para o credenciamento, exigindo regularidade junto





ao Conselho Regional de Farmácia, sistema eletrônico compatível com a SMS, prática de valores limitados à tabela municipal e apresentação de relatórios mensais. O art. 4º impõe à Secretaria Municipal de Saúde o dever de firmar convênio, contrato ou termo de compromisso com cada farmácia credenciada, definindo fluxo de atendimento, forma de pagamento, regras de auditoria e fiscalização. O art. 5º delimita o alcance do Programa aos medicamentos da REMUME e a casos excepcionais reconhecidos pela SMS. O art. 6º atribui expressamente ao Município a obrigação de ressarcir os valores dispensados pelas farmácias credenciadas no prazo de até 30 dias, respeitados os limites da legislação orçamentária vigente. O art. 7º trata da vigência.

A justificativa sustenta que a proposta visa garantir a continuidade do tratamento medicamentoso da população, especialmente de pacientes com doenças crônicas, evitando prejuízos à saúde em razão de eventuais falhas temporárias no fornecimento de medicamentos pelas unidades municipais.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

Nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição da República, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 282/2025 insere-se no contexto das políticas públicas de saúde, as quais se enquadram nas competências materiais comuns previstas no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, além de se vincularem diretamente ao direito social à saúde, previsto no art. 6º da Carta Magna.

A Lei nº 8.080/1990, que organiza o Sistema Único de Saúde, reconhece aos Municípios papel central na execução das ações e serviços públicos de saúde, inclusive no que se refere à assistência farmacêutica. A própria existência da REMUME decorre dessa competência municipal de organizar e gerir a política local de medicamentos.





Sob o aspecto material, portanto, o objetivo do projeto, voltado à garantia do acesso contínuo a medicamentos essenciais, revela-se compatível com a competência municipal e com os mandamentos constitucionais de proteção à saúde pública.

2.2. Da iniciativa do processo legislativo

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 órgãos¹.

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

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)





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.

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 (...)

A mesma *ratio decidendi* foi adotada pelo TJMG na ADI nº 1.0000.23.190591-0/000, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.937/2023 de Cataguases/MG, que instituía programa de atendimento pediátrico em creches municipais, nesse caso, em simetria a “instituição de modelo de atendimento”:

Lei oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar que usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização da administração pública, uma vez que cria atribuições administrativas, alterando o rol de atividades a serem desempenhadas pelos órgãos públicos daquele ente federativo⁴. [...]

Do TJGO, ainda, pode-se extrair entendimento na mesma esteira, sobre a impropriedade de projetos de lei que instituem “programas” ao Município e/ou criam atribuições administrativas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. LEI MUNICIPAL INSITUIDORA DO PROGRAMA PEDALANDO E GERANDO ENERGIA LIMPA. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ALUDIDO DIPLOMA LEGAL. Uma vez presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, notadamente diante da criação de despesas aos cofres públicos para implementação do projeto instituído pela lei impugnada, com possível interferência na independência funcional do Poder Executivo, é prudente suspender, por cautela, a eficácia da Lei municipal,

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

⁴ TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.190591-0/000, Relatora: Desa. Beatriz Pinheiro Caires, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 21/03/2024, publicação da súmula em 22/03/2024.





durante o trâmite desta ação, em virtude de provável vício de iniciativa no processo legislativo. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. Julgado em 27/09/2019.⁵

Enfim, quanto a exemplos em Tribunais de Justiça, vale destacar o Eg. TJES:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. 2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual. 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de programas ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Julgado em 26/07/2019.⁶

Como explanado, a criação de leis “com programas municipais”, revela uma ingerência intrínseca em assuntos que exigem a competência privativa, data vênia.

No caso concreto, o Projeto de Lei nº 282/2025 não se limita a traçar diretrizes genéricas de política pública. Ao contrário, ele:

- a) institui formalmente um programa público municipal;
- b) impõe à Secretaria Municipal de Saúde a obrigação de promover credenciamento, firmar convênios ou contratos, definir fluxos, fiscalizar e auditar;
- c) cria dever jurídico de ressarcimento financeiro às farmácias credenciadas (art. 6º), com prazo determinado para pagamento;

⁵ TJGO – ADI 0263035722019809000.

⁶ TJES – ADI 00243148420188080000.





d) interfere diretamente na gestão administrativa e orçamentária da Administração Municipal.

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 282/2025 apresenta vício, uma vez que, além de instituir programa e criar atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, impõe expressamente obrigação de ressarcimento financeiro periódico ao Município, com reflexos diretos na gestão orçamentária, financeira e contratual.

Nesse contexto, a proposição invade o núcleo de atribuições típicas do Poder Executivo municipal, violando frontalmente o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, e as regras de iniciativa legislativa reservada. Portanto, o projeto, como redigido, incorre em inconstitucionalidade formal insanável por vício de iniciativa.

2.3. Da possibilidade de adequação redacional

Apesar do vício formal identificado, o mérito social da proposta é inequívoco, por se relacionar diretamente à continuidade do tratamento de saúde da população, especialmente dos usuários do SUS.

Diante disso, mostra-se juridicamente possível a adequação da proposição, de modo a afastar a inconstitucionalidade formal, por meio de duas alternativas:

a) Conversão do projeto em lei de caráter meramente autorizativo, na qual o Poder Legislativo apenas autorize o Chefe do Executivo a instituir o programa, sem impor sua criação imediata, nem estabelecer obrigações administrativas, contratuais e financeiras diretamente;

b) Transformação da proposição em anteprojeto de lei, a ser encaminhado ao Prefeito Municipal, para que, se reputar conveniente e oportuno, encaminhe projeto de lei de sua iniciativa ao Poder Legislativo.





Em ambas as hipóteses, deve-se suprimir toda e qualquer disposição que imponha obrigações diretas ao Poder Executivo, especialmente as que tratam de credenciamento obrigatório, celebração de contratos, auditoria, fiscalização e ressarcimento financeiro.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que o Projeto de Lei nº 282/2025 versa sobre tema de inequívoco interesse público local, relacionado à assistência farmacêutica, à continuidade do tratamento de saúde da população e à efetivação do direito fundamental à saúde, matéria que se insere na competência material do Município.

Todavia, como redigido, o projeto padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ao instituir diretamente programa público a ser executado pela Secretaria Municipal de Saúde, criar atribuições administrativas, impor obrigações contratuais e estabelecer dever expresso de ressarcimento financeiro pelo Município, em afronta ao art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, ao princípio da separação dos poderes e às regras de simetria constitucional.

Assim, esta Assessoria Jurídica opina: pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 282/2025, na forma atual e pela possibilidade de sua adequação mediante conversão em lei de caráter autorizativo ou pela transformação da proposição em anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Chefe do Poder Executivo, para eventual reapresentação por iniciativa própria.

É o parecer, s.m.j.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

