



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 27 de fevereiro de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 007/2025** – “Samuzinho nas Escolas” – Educação em primeiros socorros – Uso correto de serviços de urgência (SAMU/192) – Cidadania – Competência municipal – Interesse local – Iniciativa parlamentar – Separação dos Poderes – Necessidade de adequações redacionais – Inconstitucionalidade parcial – Possibilidade de tramitação constitucional desde que realizada alterações.

I - CONSULTA

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG remete a esta assessoria jurídica o Projeto de Lei nº 007/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, que versa sobre a instituição do programa “Samuzinho nas Escolas”, com foco em educação em primeiros socorros, uso correto dos serviços de urgência (SAMU/192) e noções de cidadania, segurança e responsabilidade social.

O texto prevê que o projeto possa ser realizado em parceria com escolas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, elenca possíveis ações (palestras, oficinas, simulações, materiais educativos, visitas e capacitação básica) e dispõe que o Poder Executivo poderá regulamentar a lei, a seu critério, por decreto.

É o que importa relatar.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município





A Constituição da República, em seu art. 30, inciso I, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. De igual modo, o art. 23, VI, da Constituição prevê competência comum da União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição.

No caso, a proposição disciplina, em nível local, **ações educativas** no ambiente escolar voltadas à formação cidadã e a condutas de prevenção e cuidado em situações de urgência (primeiros socorros e uso adequado do SAMU/192).

Trata-se de matéria cuja execução e efeitos se concentram territorialmente no Município, não havendo invasão de competência privativa da União (art. 22 da CF) nem matéria reservada aos Estados (art. 25, §1º).

Conclui-se, sob o aspecto formal, que o Município possui competência para legislar sobre a matéria.

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 órgãos¹.

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





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.

No mesmo sentido, cita-se 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:

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)

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





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. [...]

Dessarte, como já explanado e pacificado no âmbito desta Consultoria, a criação de leis que instituem “programas municipais” revela, em regra, 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*.

Em paralelo, 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.

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.

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

⁵ SILVA, J.A. Processo constitucional de formação das leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 331).





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 só, 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.

Com efeito, no caso no Projeto de Lei em questão, embora seja apresentado como autorizativo, contém dispositivos que configuram atribuição direta de funções ao Executivo e suas Secretarias, como se verifica, por exemplo, o art. 1º utiliza a fórmula **"Fica instituído"**.

Assim, qualquer comando imperativo ("cabará", "deverá", "fica instituído", "será responsável por", etc.) pode caracterizar ingerência e desvirtuar o caráter autorizativo.

Esses comandos não se limitam a autorizar o Executivo a implementar o programa, mas impõem obrigações e definem estruturas administrativas, o que caracteriza ingerência legislativa na esfera privativa do Prefeito. A jurisprudência do STF (ADI 2.807/RS, ADI 4726, entre outras) e de Tribunais de Justiça é pacífica no sentido de que leis de iniciativa parlamentar não podem criar ou modificar atribuições de órgãos do Executivo nem estabelecer cargos e funções.

⁶ STF Tema 917 da Repercussão Geral. ARE 878.911. Rel. Min. Gilmar Mendes





III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Para controle preventivo de constitucionalidade e melhor técnica legislativa, recomenda-se:

1. Saneamento de erro material (numeração/ano do projeto).

Consta no cabeçalho “PROJETO DE LEI N.º /2025”, mas a justificativa e o protocolo indicam data e assinatura eletrônica em **06/02/2026**.

Sugere-se ajustar a identificação do PL (número e ano) conforme o sistema/protocolo legislativo, para evitar inconsistências formais na tramitação.

2. Conversão explícita do art. 1º para redação autorizativa.

Recomenda-se substituir “Fica instituído” por fórmula que preserve, sem dúvidas, a discricionariedade do Executivo, mitigando risco de questionamento por iniciativa.

Sugestão de redação (art. 1º):

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o ‘Samuzinho nas Escolas’, com o objetivo de promover ações educativas voltadas à conscientização de crianças e adolescentes sobre: I – (...) II – (...) III – (...)”

3. Cláusula de condicionamento orçamentário/financeiro. Embora o projeto não fixe despesas, as ações previstas podem demandar materiais, logística e apoio institucional.

Recomenda-se inserir cláusula condicionando eventual implementação à disponibilidade orçamentária e financeira, para reforço de juridicidade.

Sugestão de redação (dispositivo adicional):





“A execução das ações previstas nesta Lei, quando implementadas, ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira do Município, podendo ser viabilizada por parcerias, sem prejuízo das normas aplicáveis.”

IV– ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Um ponto crítico para a análise da constitucionalidade formal do projeto diz respeito ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro acarreta inconstitucionalidade formal da norma, independentemente de se tratar de iniciativa parlamentar ou do próprio Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, caso o Projeto de Lei nº 18/2026 não venha acompanhado dos cálculos e da estimativa de impacto referentes à implementação do programa “Cartão Bem-Estar Animal”, a futura lei estará sujeita a sério risco de invalidação por vício de natureza orçamentária, em afronta ao art. 113 do ADCT.

V - CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei n.º /2025, que trata da instituição do programa “Samuzinho nas Escolas”, é materialmente constitucional, uma vez que o seu objeto, a promoção de ações educativas voltadas à conscientização de crianças e adolescentes sobre primeiros socorros, uso correto de serviços de urgência e emergência (SAMU/192) e noções de cidadania, segurança e responsabilidade social, guarda harmonia com os deveres constitucionais de proteção à vida, promoção da saúde e fomento à educação, no âmbito das políticas públicas locais.





Sob o aspecto da constitucionalidade formal, a análise subdivide-se em três pontos fundamentais:

Constitucionalidade formal orgânica (competência): A proposição é válida sob esse prisma, pois versa sobre matéria de interesse local e atuação municipal em políticas públicas de educação e saúde, áreas em que o Município detém competência legislativa plena e suplementar, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, sem prejuízo da atuação cooperativa em matéria de saúde e proteção social.

Constitucionalidade formal propriamente dita (iniciativa): A proposição apresenta risco de vício formal mitigável, na medida em que, embora predomine no texto redação facultativa (“poderá”), o art. 1º utiliza a fórmula “fica instituído”, o que pode ser interpretado como criação impositiva de programa público no âmbito do Poder Executivo, com potencial interferência na esfera de gestão administrativa. Assim, recomenda-se adequação redacional para explicitar, de forma inequívoca, o caráter meramente autorizativo e preservar a discricionariedade administrativa, prevenindo questionamentos por afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF) e à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo em matérias de organização e funcionamento da Administração (art. 61, § 1º, II, da CF, por simetria).

Constitucionalidade formal orçamentária: Embora o projeto não fixe expressamente despesa obrigatória, o conteúdo prevê um conjunto de ações que, a depender do formato de execução, pode gerar custos diretos ou indiretos. Por essa razão, recomenda-se, como medida de segurança jurídica e controle preventivo, que a tramitação observe o art. 113 do ADCT quando houver criação/expansão de despesa obrigatória, e que se inclua cláusula de condicionamento da execução à disponibilidade orçamentária e financeira, ou, se for o caso, que o processo legislativo seja instruído com estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme a natureza final do texto aprovado.





Verifica-se, ainda, a adequação da espécie normativa utilizada, uma vez que a matéria não se encontra sujeita à reserva de lei complementar. Trata-se, portanto, de tema afeto à lei ordinária, cuja aprovação exige quórum de maioria simples, atendendo, em tese, aos requisitos de juridicidade e técnica legislativa para ingresso da norma no ordenamento jurídico local, ressalvadas as adequações indicadas.

Assim, opina-se:

- a) pela constitucionalidade material do Projeto de Lei;
- b) pela constitucionalidade formal orgânica, em razão da competência municipal sobre a matéria;
- c) pela necessidade de adequação formal do art. 1º, a fim de afastar leitura impositiva e prevenir vício de iniciativa, restaurando o caráter autorizativo e facultativo da norma;
- d) pela necessidade de adequação redacional complementar para consignar condicionamento da execução à disponibilidade administrativa e orçamentária;
- e) pela recomendação de, conforme a versão final aprovada e seus efeitos concretos, instrução do processo legislativo com estudo de impacto orçamentário-financeiro, especialmente se houver imposição de obrigações executivas ou criação/expansão de despesas obrigatórias, em atenção ao art. 113 do ADCT.

Uma vez promovidas as adequações sugeridas, não remanescerão óbices jurídicos relevantes à regular tramitação da proposição.

É o entendimento, *sub censura*.





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

Arthur Magno e Silva Guerra .:

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com

www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 340039003400390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.