



Câmara Municipal de Ouro Branco

PARECER JURÍDICO

TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI n.º 129/25

RELATÓRIO

Foi protocolado no dia 1º de setembro de 2025, na Câmara Municipal de Ouro Branco, o Projeto de Lei n.º 129/2025, de autoria do vereador José Irenildo Freires de Andrade, com a ementa: *"DISPÕE SOBRE A ENTREGA DOMICILIAR DE MEDICAMENTOS ÀS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA OU SEM MOBILIDADE NO MUNICÍPIO DE OURO BRANCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

O Projeto de Lei veio acompanhado de justificativa/mensagem.

O presente parecer do setor jurídico da Câmara Municipal de Ouro Branco é uma prática auxiliar para a eficiência e legalidade do processo legislativo sendo feita a análise apenas de aspectos específicos do projeto de lei, como a legística (técnica legislativa) e a regimentalidade (conformidade com o regimento interno), sem adentrar no mérito da constitucionalidade e legalidade, o que é atribuição da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.

O papel do setor jurídico, nesse contexto, não é substituir o trabalho da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, mas sim complementá-lo, fornecendo uma análise preliminar que irá auxiliar os vereadores na tomada de decisões mais informadas sobre a forma de tramitação dos projetos de lei.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente análise recai sob o Projeto de Lei n.º 129/2025, de autoria do vereador José Irenildo Freires de Andrade, com a ementa: *"DISPÕE SOBRE A ENTREGA DOMICILIAR DE MEDICAMENTOS ÀS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA OU SEM MOBILIDADE NO MUNICÍPIO DE OURO BRANCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

Em análise preliminar de legística, verifica-se que o projeto submetido à



Câmara Municipal de Ouro Branco

apreciação deste setor jurídico segue as normas de clareza, precisão, ordem regimental e formalidade, características essenciais para a sua adequada tramitação.

A estruturação dos artigos, parágrafos, incisos e alíneas atende na maioria aos critérios da Lei Complementar 95/1998, que *"Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona"*, deixando o texto do projeto devidamente estruturado em sua técnica.

No que tange à regimentalidade, deve ser assegurado que o projeto de lei tramite conforme o regimento interno da Câmara Municipal de Ouro Branco, assegurando maior transparência e previsibilidade ao processo legislativo, contribuindo para a sua legitimidade e aceitação pública da construção normativa.

O art. 70 do Regimento Interno vigente estabelece que *"As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional, na ortografia oficial e assinada pelo seu autor ou autores."*

Por sua vez, o art. 82 do RICMOB é claro ao dispor que *"Recebido, o projeto será numerado, publicado, enviado a procuradoria jurídica e incluído na pauta para ser apresentado em Plenário, sendo posteriormente distribuído às Comissões, pelo setor de apoio, para, nos termos regimentais, ser objeto de parecer ou de deliberação."*

O projeto cumpriu, até o momento procedimental, os normativos regimentais.

In casu, verifica-se que o projeto de lei trata sobre a entrega de medicamentos as pessoas com mobilidade reduzida ou sem mobilidade no município de Ouro Branco. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 30, incisos I e II, que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A saúde, por sua vez, é direito fundamental consagrado nos arts. 6º e 196 da Carta Magna, sendo de competência comum da União,



Câmara Municipal de Ouro Branco

Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção e promoção desse direito (art. 23, II, CF/88).

Nesse contexto, não há dúvidas de que a temática da entrega domiciliar de medicamentos insere-se no âmbito de interesse local, podendo o Município legislar sobre o tema, desde que respeitados os limites constitucionais relativos à iniciativa das proposições legislativas.

No que concerne à iniciativa para a propositura do projeto de lei, a jurisprudência nacional oscila sobre o assunto. Senão vejamos alguns acórdãos que orientam pela **constitucionalidade** de que o regulamento advenha de iniciativa parlamentar:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 5.210, de 07.02.2025, que dispõe sobre a **entrega domiciliar gratuita de medicamentos** de uso contínuo para pessoas com deficiência ou idosas do Município de Itapeva. Vício de iniciativa. Conforme tese firmada pelo C. STF quando do julgamento do tema 917 de Repercussão Geral, **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**, hipótese dos autos. **Vício não caracterizado**. Todavia, não cabe ao Poder Legislativo fixar prazo para o Poder Executivo regulamentar norma. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração caracterizada. Precedentes do C. STF e deste E. Órgão Especial. Afronta aos arts. 5º; 47, XIV; e 144 da Constituição Estadual. Fonte de custeio. Leis que criam despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes deste E. Órgão Especial. Ação procedente, em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2042051-21.2025.8.26.0000; Relator (a): Gomes Varjão; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/07/2025; Data de Registro: 17/07/2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.170/2024 (DE 3-4), DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE «dispõe sobre o direito do idoso, deficiente e gestante em **receber medicação contínua em seu domicílio** e dá outras providências». - **Não ofende a separação de poderes lei de iniciativa parlamentar**



Câmara Municipal de Ouro Branco

que dispõe acerca da proteção à saúde, por não versar sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos municipais, nem interferir no regime jurídico de servidores públicos. - Por outro lado, a Lei de Andradina 4.170/2024 -art. 1º, parágrafo único, e art. 2º- cria obrigações para o Poder executivo local e estipula prazo para sua regulamentação, exigindo medidas para a observância de norma que garanta às «pessoas com mais de sessenta (60) anos, deficientes e gestantes a partir do sétimo mês, de receber, em seu domicílio, os medicamentos de uso contínuo fornecidos pelo Poder Municipal», o que, segundo o entendimento dominante neste Órgão Especial, ofende o disposto nos incisos II, XIV e XIX, alínea a, do art. 47 da Constituição estadual de São Paulo. - O art. 3º ao imputar crime de responsabilidade pela não observância do disposto na norma impugnada tratou de matéria de competência privativa da União (cf. arts. 22, inc. I, e 85, par.ún. da Constituição nacional). - A falta de indicação da fonte de custeio não é motivo de inconstitucionalidade da lei, mas somente de sua inaplicabilidade no exercício financeiro corrente, nos termos da jurisprudência cônsona deste Órgão Especial. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Ressalva de postergado entendimento pessoal do relator. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2362303-06.2024.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/03/2025; Data de Registro: 27/03/2025)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.255, DE 2021, DE SANTA LUZIA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA REMÉDIO EM CASA. NORMA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DAS PESSOAS IDOSAS, COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA, E AS PORTADORAS DE DOENÇAS CRÔNICAS, USUÁRIAS DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADA. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES INOCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE AUSENTE. PRETENSÃO REJEITADA.

1. O egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911 - RJ, com repercussão geral, fixou tese no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata de 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).

2. A Lei municipal nº 4.255, de 21.04.2021, ao instituir o Programa Remédio em Casa no Município de Santa Luzia, apenas criou mecanismos para a plena realização do direito fundamental à saúde da população idosa, com deficiência ou mobilidade reduzida



Câmara Municipal de Ouro Branco

e pessoas portadoras de doenças crônicas, usuárias da rede municipal de saúde, ao prever a entrega domiciliar de medicamentos de uso contínuo que lhes forem prescritos em **tratamento regular.**

3. Portando, considerando que a norma impugnada, de origem parlamentar, não disciplina matérias relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, **não há que se falar em inconstitucionalidade** por infringência ao postulado da separação dos Poderes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.149990-0/000, Relator(a): Des. (a) Caetano Levi Lopes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/10/2022, publicação da súmula em 21/11/2022)

Por outro lado, outros Tribunais, como o do Rio Grande do Sul, têm considerado a **inconstitucionalidade** desse tipo de proposição:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. É **inconstitucional** a Lei nº 1.683/2007, do Município de Novo Hamburgo, **de iniciativa do Poder Legislativo**, a qual dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração pública, ao incentivar o Poder Executivo a **realizar entrega domiciliar de medicamentos** às pessoas com dificuldade de locomoção. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", e 82, III e VII, da Constituição Estadual, pois se trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70025577115, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em: 01-12-2008).

Resta-nos, portanto, buscar amparo na posição do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República em nosso país.

Com efeito, traz-se à baila decisão do Min. Alexandre de Moraes nos autos do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1406818 que abordou justamente o tema aqui em discussão:



Câmara Municipal de Ouro Branco

No caso concreto, a Lei 1.538/2015, do Município de Piraquara/PR, de procedência parlamentar, dispôs sobre a **entrega domiciliar de medicamentos** e materiais necessários à sua aplicação por meio dos Agentes Comunitários de Saúde, ou seja, a Lei Municipal em questão trouxe a obrigatoriedade de a Secretaria Municipal de Saúde fornecer e entregar em domicílio medicamentos a determinado grupo de pessoas (idosos e pessoas com necessidades especiais previamente cadastrados no SUS).

Efetivamente, o diploma legal contestado, de iniciativa do Poder Legislativo, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a órgãos da Administração Pública e na gestão de serviços públicos.

Dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a separação de poderes. Esse é o entendimento que tem sido sufragado nesta CORTE, conforme os precedentes abaixo elencados:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.

1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).

3. Agravo regimental não provido.” (ARE 929.591-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 27/10/2017)

“Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM



Câmara Municipal de Ouro Branco

AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 16.768/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DETERMINA A RETIRADA DAS CANCELAS DE TODAS AS PRAÇAS DE PEDÁGIO ADAPTADAS AO SISTEMA DE PEDÁGIO AUTOMÁTICO, EM TODAS AS RODOVIAS DO ESTADO. GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO." (ARE 1.245.566-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/3/2020) "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.

1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.
2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.
3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente." (ADI 2733, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/2006) [...]

Há, assim, nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Poder Executivo. De fato, as atividades previstas na Lei Municipal 1.538/2015, do Município de Piraquara/PR, influenciam na atuação e no funcionamento da administração pública municipal, implicando novos serviços e novas atribuições aos respectivos servidores públicos, ferindo o comando constitucional posto no art. 61, § 1º, II, "e".

[...]

Assim, em que pese a Lei municipal questionada não tenha criado despesas para a Administração, é fato que **criou obrigações** aos agentes



Câmara Municipal de Ouro Branco

comunitários de saúde, consistente na entrega domiciliar de medicamentos, interferindo, assim, na organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que a contrario sensu, aplica-se, ao caso, o referido tema de repercussão geral. Verifica-se, portanto, que o acórdão recorrido observou a jurisprudência desta CORTE, razão pela qual deve ser mantido.

No mesmo sentido, definiu-se em decisão de lavra do Min. Luiz Fux:

(...) Ora, a lei, que institui o Programa "Remédio em Casa" com o objetivo de encaminhar diretamente à residência das pessoas idosas, com mais de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e das pessoas portadoras de doenças crônicas, usuárias do SUS - Sistema Único de Saúde, os remédios de uso contínuo que lhes forem prescritos em tratamento regular, cria despesas para a Administração Pública sem indicação precisa dos recursos disponíveis para fazer face a esses novos encargos.

Dessarte, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência dominante desta Suprema Corte no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em "um núcleo funcional da administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento" (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª Edição, p. 739). Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração.

[...]

Ex positis, DESPROVEJO o recurso extraordinário, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF(RE 806.418, Rel. Min LUIZ FUX, DJe de 27/11/2017)

Nesse sentido, embora haja divergência sobre o assunto, ao que nos consta, o posicionamento do pretório excelso tem sido no sentido da inconstitucionalidade de leis como a que aqui se propõe e considerando o posicionamento desta procuradoria em casos similares anteriores, por uma questão de coerência, entendemos por bem abraçar o entendimento do Supremo no caso.

E de fato, embora a matéria trate de direito social relevante, o Projeto de Lei



Câmara Municipal de Ouro Branco

n.º 129/2025, de autoria parlamentar, a nosso ver, ultrapassa a esfera da competência legislativa concorrente, pois interfere diretamente na estrutura administrativa e no funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde. Ao instituir programa público, detalhar procedimentos de execução, impor atribuições específicas à pasta e fixar prazo para regulamentação, a norma ingressa no campo de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nos termos do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal aplicado por simetria aos Municípios, compete exclusivamente ao Prefeito propor leis que disponham sobre organização administrativa, criação de órgãos, definição de atribuições e provimento de serviços públicos. Assim, o projeto incorre em vício formal de iniciativa, por impor obrigações que somente poderiam ser propostas pelo Executivo.

O Supremo Tribunal Federal possui posição consolidada nesse sentido, reconhecendo a inconstitucionalidade de leis de origem parlamentar que criam programas ou atribuições para órgãos do Executivo, por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88). Nesse sentido: ADI 1509/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 11/09/2014; RE 1.337.675/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 16/05/2022.

Portanto, ainda que a finalidade do projeto seja louvável, sua forma de proposição não observa a reserva de iniciativa, o que conduz à sua inconstitucionalidade formal.

Considerando, contudo, a relevância social da medida, **recomenda-se a adequação integral do Projeto de Lei n.º 129/2025 para o formato de lei autorizativa**, de modo a apenas facultar ao Poder Executivo a implementação do programa de entrega domiciliar de medicamentos, sem impor-lhe obrigações diretas quanto a procedimentos, prazos ou atribuições administrativas.

Dessa forma, resguarda-se o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88), evitando ingerência na esfera de competência do Executivo e garantindo a

Praça Sagrados Corações, 200 – Ouro Branco – Minas Gerais – CEP 36420-000 – Fone (31)3741-1225
www.ourobranco.cam.mg.gov.br



Câmara Municipal de Ouro Branco

viabilidade constitucional da proposição, ao mesmo tempo em que se preserva sua finalidade de promover o acesso à saúde da população no âmbito municipal.

Nessa senda, pelas considerações já alavancadas alhures, recomenda-se o início da tramitação do presente projeto de lei pela sua comunicação na próxima reunião ordinária ou extraordinária, quando se sugere a distribuição deste projeto para a **Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e a Comissão de Saúde e Assistência Social.**

Verifica-se que o projeto de lei não tramita sob o regime de urgência, tendo cada comissão o prazo de 10 (dez) dias para apresentação de seus respectivos pareceres. Destaca-se desde já que tal prazo é prorrogável uma única vez por igual período, desde que devidamente fundamentado e aprovado pela comissão (art. 29, III do Regimento Interno).

Pela matéria contida no projeto, conforme a Lei Orgânica de Ouro Branco e Regimento Interno da Câmara Municipal, o projeto deverá ser apreciado em turno único de votação aberta, com quorum de maioria simples.

A presente análise jurídica prévia visa otimizar o processo legislativo, garantindo que os projetos de lei estejam segundo as normas regimentais e com as boas práticas de elaboração legislativa antes mesmo de sua tramitação. Isso previne possíveis entraves futuros, decorrentes de vícios formais ou de tramitação inadequada, que poderiam comprometer a eficácia e a validade das normas aprovadas.

A análise de constitucionalidade e legalidade é prerrogativa da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, o parecer prévio do setor jurídico não invade tal competência, mas sim oferece um suporte técnico essencial para que os vereadores possam cumprir suas funções legislativas de forma mais eficaz e informada.



Câmara Municipal de Ouro Branco

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos aspectos que compete a este setor jurídico, opina-se pela possibilidade do início da tramitação do Projeto de Lei n.º 129/2025, de autoria do vereador José Irenildo Freires de Andrade, com a ementa: *"DISPÕE SOBRE A ENTREGA DOMICILIAR DE MEDICAMENTOS ÀS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA OU SEM MOBILIDADE NO MUNICÍPIO DE OURO BRANCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*, com as sugestões de redação dadas com o propósito de afastar possível inconstitucionalidade formal do projeto.

Ouro Branco, 17 de setembro de 2025.

Marina Marques Gontijo
Subprocuradora do Legislativo

Victor Vartuli Cordeiro e Silva
Procurador Legislativo

Alex da Silva Alvarenga
Procurador-Geral do Legislativo