



ILUSTRE PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº: 50/25

ASSUNTO: Análise acerca da constitucionalidade e legalidade do projeto de lei de iniciativa parlamentar que “Dispõe sobre a disponibilização de soro antiofídico e demais imunobiológicos no Pronto Socorro Municipal Maria Guerra de Itaipava de Minas e dá outras providências”.

PARECER JURÍDICO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE SOROS ANTIOFÍDICOS. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

1. **Competência e Iniciativa:** A matéria é de competência legislativa do Município por tratar de saúde e interesse local, sendo legítima a iniciativa parlamentar, que não usurpa as funções do Executivo, conforme jurisprudência do STF (Tema 917).
2. **Mérito e Constitucionalidade:** A proposição é materialmente constitucional por concretizar o direito à saúde e o princípio da eficiência, e seus artigos que criam obrigações para a administração (notificação, controle e publicidade) são legais por se enquadrarem como legítima atividade legislativa.
3. **Vício Formal e Sanabilidade:** Apresenta vício formal sanável pela ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 do ADCT.
4. **Conclusão e Recomendação:** Parecer pela viabilidade da aprovação do projeto, desde que condicionada à correção do vício fiscal, mediante prévia apresentação do estudo de impacto e acréscimo de cláusula de adequação orçamentária.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 50/2025, de autoria do nobre Vereador Rayan Silveira, que foi protocolado nesta Casa Legislativa para deliberação.

A proposição em tela tem por objetivo principal tornar obrigatória a disponibilização de soro antiofídico e outros imunobiológicos (antibotrópico, antielapídico, antiaracnídico e antiescorpiônico) no Pronto Socorro Municipal Maria Guerra.



Adicionalmente, o projeto determina a notificação compulsória dos acidentes com animais peçonhentos, o controle de armazenamento e validade dos soros, a devida publicidade sobre a disponibilidade do tratamento e a realização de campanhas de prevenção.

Em sua mensagem justificativa, o autor ressalta a relevância da medida para a saúde pública local, argumentando que a ausência de soros no município obriga as vítimas a se deslocarem para a cidade de Passos/MG, o que representa um grave risco de morte ou de sequelas, dado que a eficácia do tratamento depende da rapidez no atendimento.

Submetido à apreciação desta assessoria jurídica, o presente parecer tem por finalidade analisar a compatibilidade do Projeto de Lei com o ordenamento jurídico vigente, examinando os aspectos de competência, iniciativa, impacto orçamentário e mérito, em conformidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis.

É o breve relatório. Passa-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

a) Análise da competência municipal sobre a matéria

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao desenhar o pacto federativo, distribuiu as competências legislativas e administrativas entre os entes da federação. A matéria versada no Projeto de Lei – saúde pública – insere-se na chamada competência comum, conforme dispõe o art. 23, inciso II:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
(...)

A competência para legislar sobre o tema, por sua vez, é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, CF/88), cabendo à União editar as normas gerais. Aos Municípios, a Constituição reservou a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, incisos I e II:

Art. 30. Compete aos Municípios:



- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- (...)

A Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas recepciona e detalha essa competência, estabelecendo em seu art. 10, incisos I, II e VII, que compete ao Município, entre outras, as atribuições de "legislar sobre assuntos de interesse local", "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" e "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população". Ademais, seu art. 170 consagra que "a saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público".

No caso em tela, a disponibilização de soros antiofídicos e outros imunobiológicos para tratamento de acidentes com animais peçonhentos é, inequivocamente, um assunto de **premente interesse local**. A justificativa do projeto evidencia uma realidade fática – a necessidade de deslocamento de pacientes para outro município – que afeta diretamente a saúde e a vida dos cidadãos de Itaú de Minas.

Portanto, conclui-se que o Município de Itaú de Minas possui plena competência legislativa para dispor sobre a matéria, por se tratar de interesse eminentemente local e por configurar medida suplementar à legislação federal e estadual sobre saúde pública, em conformidade com a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal.

b) Exame da iniciativa da proposição legislativa

A Constituição Federal, como pilar do Estado Democrático de Direito, consagra o princípio da separação dos Poderes (art. 2º). Desse princípio decorre a repartição das competências para a iniciativa do processo legislativo. A regra geral, disposta no art. 56 da LOM, confere a iniciativa das leis a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos.

Contudo, há matérias cuja iniciativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, como forma de preservar a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes, evitando que o Legislativo interfira indevidamente na organização e funcionamento da Administração Pública. Tais matérias estão elencadas no art. 57 da LOM, em simetria com o art. 61, § 1º, da Constituição Federal. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que versem sobre:



Art. 57. [...] II- criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
III- regime jurídico dos servidores;
IV- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município.

O Projeto de Lei nº 50/2025 não cria cargos, não altera a remuneração ou o regime jurídico dos servidores. A dúvida que poderia surgir é se a obrigação de disponibilizar os soros configuraria uma indevida ingerência nas "atribuições dos órgãos da administração direta", matéria reservada ao Prefeito.

O Excelso Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado o entendimento de que a iniciativa parlamentar é legítima em projetos de lei que, embora criem despesas para a Administração, não tratem de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos. A decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5758, que tratou de matéria análoga (distribuição de análogos de insulina pelo SUS), é paradigmática e reforça essa tese:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI N. 17.110/2017 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). ANÁLOGOS DE INSULINA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA AOS PORTADORES DE DIABETES EM USO DA SUBSTÂNCIA E INSERIDOS EM PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PARA DIABÉTICOS. COMPETÊNCIA COMUM DE TODOS OS ENTES PARA CUIDAR DA SAÚDE (CF/1988, ART. 23, II) E CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO DA SAÚDE (CF/1988, ART. 24, XII). INICIATIVA RESERVADA DO GOVERNADOR. AUSÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE E DO ATENDIMENTO INTEGRAL (ARTS. 6º, CAPUT; 196; E 198, II). PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE SOCIAL. OBSERVÂNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta ajuizada para discutir a constitucionalidade da Lei n. 17.110/2017 do Estado de Santa Catarina, de origem parlamentar, que dispõe sobre o fornecimento gratuito, pelo SUS, de análogos de insulina aos inscritos em programa de educação para diabéticos. 2. O requerente argui mácula formal, em razão da reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo, e vício material, por afronta aos princípios da seguridade social. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 3. A questão em discussão consiste em saber se a lei estadual: (i) usurpa a iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo ou extrapola a competência legislativa estadual; e (ii) compromete as diretrizes constitucionais da seguridade social e do SUS. III. RAZÕES DE DECIDIR 4. A Lei n. 17.110/2017 do Estado de Santa Catarina, ao dispor sobre o fornecimento de tratamento alternativo para os portadores de diabetes em uso de insulina, veicula normas sobre proteção e defesa da saúde, nos termos de sua competência legislativa concorrente quanto ao assunto (CF/1988, art. 24, XII). 5. Tendo em vista a inexistência de controvérsia sobre registro dos análogos de insulina na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), bem assim a incorporação, ao SUS, de insulina análoga para o tratamento de diabetes e a ampliação do uso dos citados medicamentos como opção terapêutica, a legislação impugnada não invade a atribuição da União para editar normas gerais acerca do tema. **6. Conquanto estabeleça política a demandar atuação do poder público, a legislação questionada não interfere na organização ou no funcionamento da Administração Pública nem cria atribuições ou órgãos, além de os deveres previstos decorrerem diretamente dos comandos constitucionais dos arts. 23, II; 196; e 198, de modo que se mostra legítima a iniciativa parlamentar.** 7. A Lei n. 17.110/2017 do Estado de Santa Catarina institui política pública



vocacionada ao cumprimento dos ditames constitucionais do direito à saúde e do atendimento integral (arts. 6º, caput; 196; e 198, II) bem assim ao enfrentamento das múltiplas demandas judiciais a reivindicar medicamentos, revelando-se consentânea com a preponderância do interesse local o respeito aos limites territoriais e a vedação da proteção insuficiente. 8 . O fornecimento da substância não caracteriza benefício novo, considerada a previsão de atendimento integral das pessoas pelos serviços públicos de saúde, de modo que o diploma impugnado não ofende a vedação constitucional de criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços de seguridade social sem a correspondente fonte de custeio (art. 195, § 5º). IV. DISPOSITIVO 9. Pedido julgado improcedente¹. (grifo nosso)

De forma ainda mais definitiva, o STF pacificou a questão no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 878.911, que deu origem ao Tema 917 de Repercussão Geral, fixando a seguinte tese:

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)².

A jurisprudência do STF distingue as leis que criam, alteram ou extinguem órgãos daquelas que, sem modificar a estrutura administrativa, apenas estabelecem obrigações e deveres a serem cumpridos pela Administração. O projeto em análise se enquadra nesta segunda categoria: ele não cria um "Departamento de Soros" nem altera as competências da Secretaria de Saúde; ele apenas institui uma política pública, um dever de prestação de serviço específico, que deverá ser cumprido pela estrutura administrativa já existente.

O projeto em análise estabelece um fim a ser alcançado (disponibilidade de soros), mas não dita os meios, cuja gestão permanece sob a responsabilidade do Poder Executivo. Assim, com fundamento na tese do Tema 917 e na jurisprudência consolidada do STF (ADI 5758), conclui-se pela **inexistência de vício de iniciativa** na proposição.

A legalidade do **artigo 3º**, que obriga a notificação dos casos de acidentes, fundamenta-se na competência suplementar do Município (art. 30, II, CF/88). Este dispositivo não cria uma obrigação

¹ STF - ADI: 5758 SC - SANTA CATARINA, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 14/04/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-05-2025 PUBLIC 08-05-2025.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 878.911 Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 29 set. 2016. Publicado em 11 out. 2016. Repercussão Geral. Tema 917.



nova, mas reforça e dá aplicabilidade local a uma diretriz de vigilância epidemiológica já existente em âmbito nacional, conforme a própria norma menciona ao citar a Portaria do Ministério da Saúde. Trata-se de legítima atuação legislativa em matéria de saúde pública, essencial para o planejamento de ações preventivas e de controle no território municipal.

De forma análoga, o **artigo 4º** estabelece um padrão de conduta para a Administração – o controle rigoroso das condições de armazenamento e validade dos soros. Tal norma não invade a esfera de gestão do Executivo, pois não detalha os meios e modos de execução dessa tarefa (como a frequência, o método ou os responsáveis), que permanecem na esfera de discricionariedade do gestor. O que a lei faz é fixar uma diretriz geral de qualidade e segurança para o serviço, em consonância com o princípio da eficiência e com o dever de garantir a saúde da população.

Por fim, o **artigo 5º**, que obriga a veiculação de informações sobre a disponibilidade do tratamento, é uma concretização do princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 13 da Lei Orgânica Municipal.

c) Análise do Tema 917 do STF e do Artigo 113 do ADCT

A responsabilidade na gestão fiscal é um dos pilares da administração pública contemporânea, exigindo que a criação de novas despesas seja precedida de uma análise sobre sua viabilidade. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) já trazia previsão semelhante em seus arts. 16 e 17, exigindo que a criação de despesa obrigatória de caráter continuado seja acompanhada de estimativa de impacto e comprovação da origem dos recursos.

O Projeto de Lei nº 50/2025, ao tornar obrigatória a disponibilização e manutenção de um estoque de imunobiológicos, inegavelmente cria uma despesa obrigatória e continuada para o erário municipal. No entanto, o projeto não foi instruído com a respectiva estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o que configura, à primeira vista, um descumprimento do art. 113 do ADCT.



A questão central é se essa ausência, em um projeto de iniciativa parlamentar, contamina o processo legislativo de nulidade insanável. O entendimento é de que se trata de um vício formal sanável. O parlamentar, diferentemente do Chefe do Executivo, não dispõe de todo o aparato técnico-administrativo para elaborar, com precisão, a estimativa de impacto financeiro.

O que se exige é que, antes da deliberação final pelo Plenário, a proposição seja devidamente instruída com tais informações, garantindo que a decisão dos legisladores seja fiscalmente responsável. A ausência do estudo no momento da propositura não impede a sua tramitação, mas a sua ausência no momento da aprovação final pode ensejar futuro questionamento judicial da norma.

A obtenção dessa informação antes da votação final sanará o vício formal, adequando o processo legislativo às exigências do art. 113 do ADCT e da Lei de Responsabilidade Fiscal, e conferindo máxima segurança jurídica à futura lei.

d) Análise dos Fundamentos Jurídicos quanto ao Mérito do Projeto

Superadas as questões formais, a análise de mérito da proposição revela sua plena conformidade com os princípios e objetivos que regem a Administração Pública e o Estado brasileiro.

O projeto visa, em última instância, a **efetivação do direito fundamental à vida e à saúde**, previstos nos arts. 5º e 196 da Constituição Federal. Ao encurtar o tempo entre o acidente com animal peçonhento e o tratamento adequado, a medida proposta tem o potencial real de salvar vidas e prevenir sequelas graves, materializando o dever do Estado de garantir a saúde mediante políticas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos.

A proposição também se alinha perfeitamente ao **princípio da eficiência**, insculpido no art. 37 da Constituição e no art. 13 da LOM. A eficiência administrativa não se resume a um aspecto meramente gerencial de economicidade, mas abrange a prestação de serviços públicos de qualidade e com resultados satisfatórios para a população. A situação atual, que exige o deslocamento de pacientes em estado grave para outro município, é manifestamente ineficiente e contrária ao interesse público.

Os demais artigos do projeto, que tratam da notificação compulsória, do controle de armazenamento, da publicidade e das campanhas preventivas, são medidas acessórias que reforçam o mérito da proposta, alinhando-a às melhores práticas de saúde pública e aos princípios da transparência e da prevenção.



Não se vislumbra, no mérito da proposição, qualquer vício de inconstitucionalidade material. Pelo contrário, o projeto representa uma iniciativa legislativa que busca solucionar um problema concreto e grave da comunidade local, em plena sintonia com os valores e direitos consagrados na Constituição da República.

e) Sugestão de Acréscimo para Adequação Orçamentária

Conforme analisado na seção "c", a criação de despesa obrigatória exige responsabilidade fiscal. Embora a exigência principal seja a apresentação da estimativa de impacto financeiro, é prática de boa técnica legislativa e de prudência jurídica incluir no corpo da lei um dispositivo que indique a origem dos recursos para seu custeio.

Assim, sugere-se a inclusão de um novo artigo ao projeto, com a seguinte redação:

"Art. __. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário."

A inclusão deste dispositivo, somada à obtenção da estimativa de impacto financeiro, conferirá ao projeto a robustez jurídica e fiscal, assegurando não apenas sua legalidade, mas também sua eficácia prática.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise técnico-jurídica do Projeto de Lei nº 50/2025, manifesta-se nos seguintes termos:

- a) **QUANTO À COMPETÊNCIA:** O Município é **competente** para legislar sobre a matéria, por se tratar de assunto de interesse local e de cuidado com a saúde pública.
- b) **QUANTO À INICIATIVA:** A iniciativa parlamentar é **legítima**, não havendo invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento pacificado pelo STF no Tema 917 de Repercussão Geral e jurisprudência correlata.



- c) **QUANTO AO ASPECTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO:** A proposição apresenta um **vício formal sanável**, consistente na ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- d) **QUANTO AO MÉRITO:** A proposição é **materialmente constitucional, legal e meritória**, pois visa efetivar o direito à saúde e à vida, em observância ao princípio da eficiência na prestação de serviço público.

Ademais, recomenda-se, como **providências administrativas e legislativas essenciais** para a constitucionalidade e legalidade desse projeto de lei

- **1) Apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro** para a implementação da lei, bem como a indicação da fonte de custeio.
- **2) Acrescentar ao projeto o dispositivo de adequação orçamentária** sugerido na seção "e" deste parecer, para vincular as despesas à legislação orçamentária.

É significativo salientar que a emissão de parecer por este advogado não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Legislativo. Dessa forma, a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itaú de Minas, 10 de setembro de 2025.

Fábio Figueiredo de Carvalho
Advogado da CMIM
OAB-MG 116.173