

# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO/MG.

**PARECER JURÍDICO N.º 001/2026.**

**ASSUNTO:** PROJETO DE LEI Nº 147/2025, QUE: “INSTITUI O PROGRAMA DE FARMÁCIAS CREDENCIADAS DE PEDRO LEOPOLDO PARA COBERTURA COMPLEMENTAR DE MEDICAMENTOS DA RELAÇÃO MUNICIPAL DE MEDICAMENTOS – REMUME, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

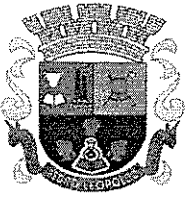
**COMISSÕES COMPETENTES:** JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### DA PROPOSTA DE LEI

1. O Projeto de Lei nº 147/2025, de autoria do Vereador Frederico Henrique Cota Alves, propõe a instituição, no âmbito do Município de Pedro Leopoldo, do denominado “Programa de Farmácias Credenciadas”, com a finalidade de assegurar a dispensação de medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos – REMUME por meio de farmácias privadas previamente credenciadas, nos casos de indisponibilidade nas unidades de saúde municipais, mediante apresentação de receita emitida no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

2. A proposição estabelece que poderão participar do programa as farmácias sediadas no Município que atendam aos critérios definidos pela Secretaria Municipal de Saúde, prevendo, ainda, condições mínimas para o credenciamento, tais como regularidade junto ao Conselho Regional de Farmácia, utilização de sistema eletrônico integrado ou compatível com a Secretaria Municipal de Saúde, prática de preços conforme tabela referenciada pelo Município e apresentação de relatórios mensais das dispensações realizadas.

3. O texto autoriza o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, a firmar convênios, contratos ou termos de compromisso com as farmácias credenciadas, disciplinando o fluxo de atendimento, a forma de pagamento, os



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

procedimentos de auditoria e a prestação de contas, bem como estabelece a responsabilidade do Município pelo ressarcimento dos valores devidos, observados os limites orçamentários e o prazo máximo de 30 (trinta) dias após a apresentação da documentação comprobatória.

4. A justificativa sustenta que a medida visa ampliar e qualificar o acesso da população aos medicamentos da REMUME, conferindo maior flexibilidade à gestão da assistência farmacêutica municipal, modernizando os fluxos de dispensação e fortalecendo a política pública de saúde, em consonância com as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS.

5. Registra-se, ainda, que tramita nesta Casa Legislativa proposição correlata, notadamente o Projeto de Lei nº 149/2025, de autoria do Vereador Salim Salema Pimenta, que trata do credenciamento de farmácias e drogarias para prestação de serviços de saúde complementares, inclusive prevendo mecanismo específico de dispensação de medicamentos em hipóteses de ruptura de estoque.

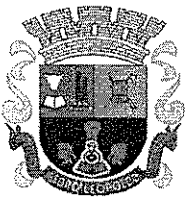
6. É o relatório.

### DA ANÁLISE JURÍDICA

7. A matéria tratada no Projeto de Lei nº 147/2025 insere-se no campo das políticas públicas de saúde, área de competência comum dos entes federativos, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição Federal, bem como no âmbito do interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da CF/88, cabendo ao Município organizar e executar ações e serviços de saúde em seu território.

8. A Constituição Federal estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, organizada de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS (art. 198), sendo legítima a adoção, pelo ente municipal, de instrumentos administrativos que ampliem o acesso da população aos medicamentos essenciais.

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

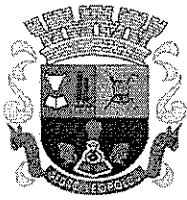
9. Todavia, não se confunde a competência material do Município para atuar na área da saúde com a legitimidade formal da iniciativa legislativa, especialmente quando a norma institui programa administrativo, define fluxos de execução, impõe atribuições a órgão do Executivo e cria obrigação financeira continuada.

10. O projeto em análise não se limita a estabelecer diretrizes gerais ou objetivos abstratos de política pública, mas institui programa específico, atribui competências diretas à Secretaria Municipal de Saúde, define modelo de credenciamento, prevê celebração de instrumentos jurídicos com particulares e impõe obrigação de ressarcimento financeiro pelo Poder Executivo.

11. À luz do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88) e do entendimento consolidado na jurisprudência constitucional, a criação de programas administrativos dessa natureza, com disciplina operacional e repercussão financeira direta, insere-se na esfera da denominada “reserva da administração”, própria da atuação do Chefe do Poder Executivo.

12. A situação ora examinada guarda estreita similitude fática e jurídica com aquela apreciada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2303021-08.2022.8.26.0000, julgada em 29/11/2023, de relatoria do Desembargador Damião Cogan.

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ação proposta pelo Prefeito do Município de Mauá em face da Lei Municipal nº 5.196, de 15 de dezembro de 2016, que institui o "cartão auxílio medicamento", com objetivo de possibilitar a aquisição no comércio farmacêutico de medicamentos e itens de farmácia, quando os mesmos não estejam acessíveis na rede pública de farmácias, e dá outras providências. Invasão pelo legislativo em seara privativa do Poder Executivo Municipal. Ofensa aos princípios da reserva da administração e da separação dos*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

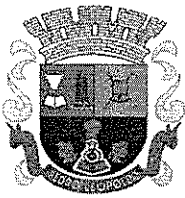
*poderes, por se tratar de atividade típica da administração pública. Violação aos arts. 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea a, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Falta de previsão de recursos orçamentários não conduz ao reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Precedentes do STF. Ação procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2303021-08.2022 .8.26.0000 São Paulo, Relator.: Damião Cogan, Data de Julgamento: 29/11/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/12/2023)*

**13.** Ne caso citado, declarou-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.196/2016, de iniciativa parlamentar, que instituiu o denominado “Cartão Auxílio Medicamento”, destinado a possibilitar a aquisição, no comércio farmacêutico, de medicamentos indisponíveis na rede pública.

**14.** O Tribunal reconheceu que, embora a saúde seja direito social e matéria de competência comum, a lei impugnada **invadiu a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo**, por tratar de atividade típica da Administração Pública, envolvendo planejamento, organização, execução de política pública e assunção de obrigações financeiras.

**15.** Destacou-se expressamente que normas dessa natureza violam os princípios da separação dos Poderes e da reserva da administração, por impor ordens positivas à Administração e disciplinar atos concretos de gestão, conforme consignado na ementa do acórdão:

*“Invasão pelo legislativo em seara privativa do Poder Executivo Municipal. Ofensa aos princípios da reserva da administração e da separação dos poderes, por se tratar de atividade típica da administração pública.”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

16. O fundamento central do julgado reside no entendimento de que o Poder Legislativo não pode, por iniciativa própria, instituir programas administrativos completos, com detalhamento de procedimentos, critérios de execução e obrigações financeiras, ainda que voltados à concretização de direitos sociais.

17. Tal compreensão foi reforçada no voto condutor, com apoio na doutrina de Hely Lopes Meirelles, ao assentar que ao Legislativo cabe editar normas gerais e abstratas, enquanto ao Executivo compete a prática dos atos concretos de administração, sendo ilegítima a interferência direta do Parlamento em atividades executivas.

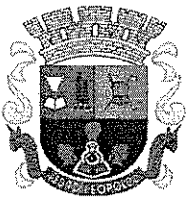
18. O Projeto de Lei nº 147/2025 reproduz, em essência, a mesma lógica normativa reputada inconstitucional no caso Mauá, ao instituir mecanismo de dispensação complementar de medicamentos por meio da rede privada, disciplinando de forma detalhada sua operacionalização e impondo encargos diretos ao Executivo Municipal.

### **ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E LEGAIS DO CREDENCIAMENTO**

19. O modelo proposto no Projeto de Lei nº 147/2025 assemelha-se ao procedimento de credenciamento, instituto admitido no direito administrativo quando houver inviabilidade de competição ou quando a Administração pretender contratar todos os interessados que preencham requisitos previamente fixados, desde que observados os princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência.

20. A previsão genérica de celebração de convênios, contratos ou termos de compromisso com farmácias privadas, para fins de ressarcimento por medicamentos fornecidos à população, exige observância estrita à legislação de licitações e contratos administrativos, atualmente regida pela Lei Federal nº 14.133/2021, bem como às normas específicas do SUS e da assistência farmacêutica.

21. Embora o projeto faça referência à definição dos critérios e à operacionalização do programa pela Secretaria Municipal de Saúde, verifica-se que a norma,



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

tal como redigida, antecipa comandos administrativos típicos, com detalhamento de procedimentos e obrigações, o que reforça a natureza executiva da matéria.

### IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E RESPONSABILIDADE FISCAL

22. O Projeto de Lei nº 147/2025 prevê expressamente o ressarcimento financeiro às farmácias credenciadas, configurando despesa pública continuada, ainda que condicionada à disponibilidade orçamentária.

23. Nos termos dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a criação ou ampliação de ação governamental que acarrete aumento de despesa exige a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira.

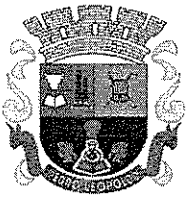
24. Tais documentos não acompanham a proposição, o que inviabiliza a análise completa de sua compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, constituindo óbice relevante à regular tramitação da matéria.

### CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, salvo melhor juízo, esta Procuradoria Jurídica conclui que o Projeto de Lei nº 147/2025 apresenta relevante interesse público, ao buscar ampliar o acesso da população aos medicamentos essenciais e fortalecer a política municipal de assistência farmacêutica.

26. Contudo, sob o prisma estritamente jurídico-formal, a proposição enfrenta óbices quanto à iniciativa, por instituir programa administrativo, impor atribuições à Secretaria Municipal de Saúde e gerar despesas públicas, matérias que, em regra, se inserem na competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

27. Ademais, verifica-se a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de declaração de adequação orçamentária, exigências impostas



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a criação de despesa continuada, o que impede, no estado atual, a aferição da conformidade fiscal da proposição.

28. Assim, esta Procuradoria Jurídica opina pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 147/2025, por vício de iniciativa e por inobservância às exigências da Lei Complementar nº 101/2000, recomendando, como alternativa juridicamente segura, que a matéria seja objeto de proposição de iniciativa do Poder Executivo, devidamente instruída com os estudos técnicos e financeiros pertinentes.

29. Ressalva-se que o mérito da política pública proposta poderá ser reapreciado caso o Executivo entenda por bem encaminhar projeto próprio, sanando os vícios apontados.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 06 de janeiro 2026.

**Ana Paula Bello Campolino Cardoso**

Assessora Jurídica da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo.

De acordo:

**Mariana Souto Murta**

Procuradora Geral da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo.

Recibido CSR  
07/04/26 - 8h

Recibido na Assessoria  
Em 09/01/2026  
Câmara Municipal de Pedro Leopoldo