

Porto Alegre, 10 de abril de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 6.516/2026.

I. Relatório.

O **Poder Legislativo de Ibitinga** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 63/2026, de iniciativa parlamentar, que pretende instituir programa municipal de fornecimento complementar de medicamentos mediante credenciamento de farmácias e drogarias particulares.

II. Análise técnica.

A finalidade material da proposta é legítima e guarda aderência com a atuação municipal na área da saúde. O Município possui competência para suplementar a legislação de saúde, organizar os serviços locais e assegurar a continuidade da assistência farmacêutica, em consonância com os **arts. 23, II, 30, I e VII, e 196 da Constituição Federal** e com a Lei Orgânica local.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, arts. 4º, I, II e VII, 178, IV, e 183, I

Art. 4º Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

.....

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Art. 178 Os Poderes Públicos Municipal e Estadual garantirão o direito à saúde mediante:

.....

IV-atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.

Art. 183 Compete ao Município sempre que possível nos termos da lei, além de outras atribuições:

I - a assistência integral à saúde, respeitadas as necessidades específicas de todos os segmentos da população;

.....

Sob esse aspecto, não existe impedimento material para que o Município adote soluções complementares destinadas a evitar a interrupção de tratamentos, inclusive com participação privada auxiliar, desde que observadas as normas do SUS, a legislação aplicável às contratações públicas e a compatibilidade orçamentária e financeira. Também não se identifica matéria reservada a lei complementar, pois o tema não integra o rol do **art. 32-A da Lei Orgânica**, de modo que a espécie normativa adequada é a lei ordinária, com deliberação por maioria simples, nos termos do **art. 24, § 1º** da Lei Orgânica.

A dificuldade central está na iniciativa. A Lei Orgânica admite a apresentação de projetos por vereadores, mas reserva ao Prefeito as proposições que avancem sobre organização administrativa, atribuições de órgãos e matéria orçamentária.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, arts. 33 e 34, III e IV

Art. 33 A iniciativa dos projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e à população.

Art. 34 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

.....

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV-matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a iniciativa parlamentar é admitida para leis que estabeleçam diretrizes ou deveres gerais de política pública, ainda que disso decorram despesas reflexas, desde que não haja interferência concreta na organização e na execução administrativa. O Projeto de Lei nº 63/2026 ultrapassa esse limite, porque não apenas enuncia uma política pública, mas escolhe o modelo executivo de prestação, impõe credenciamento de estabelecimentos privados, define requisitos documentais de dispensação, exige emissão de guia de indisponibilidade pela farmácia pública, prevê teto de reembolso e determina a adoção de sistema de auditoria digital.

Esses elementos inserem a proposta no espaço de decisão reservado ao Chefe do Executivo e à gestão do sistema municipal de saúde. Há disciplina concreta sobre fluxo operacional da assistência farmacêutica, contratação ou credenciamento de particulares, controle administrativo e execução orçamentária, o que atrai a reserva de iniciativa prevista nos **arts. 34, III e IV, 56** e também a observância do **art. 106** da Lei Orgânica, segundo o qual as licitações municipais devem seguir a legislação federal e estadual pertinente.

O problema do projeto, portanto, não está na relevância social da medida, nem no simples fato de poder gerar despesa, mas na densidade administrativa da disciplina escolhida.

O **art. 4º** também apresenta impropriedade de técnica legislativa. Se a lei institui um programa cogente, a regulamentação não pode aparecer como mera faculdade do Executivo por meio da expressão “poderá regulamentar”, porque isso torna incerta a própria executoriedade da norma e revela contradição interna entre o comando legal e sua implementação.

Quanto ao **art. 6º**, sua manutenção não se mostra necessária. Cláusulas genéricas de que as despesas correrão por conta de dotações próprias não são condição de validade da lei, não substituem a análise de disponibilidade orçamentária nem curam vício de iniciativa; além disso, ao indicar expressamente o Serviço Autônomo Municipal de Saúde como unidade responsável pela despesa, o dispositivo reforça a ingerência legislativa sobre a alocação administrativa e orçamentária. Por isso, recomenda-se a supressão deste artigo, inclusive se houver futura proposição do Executivo sobre o mesmo tema.

Se a intenção da Câmara for preservar a autoria parlamentar, a matéria só pode avançar mediante substancial redução da densidade executiva do texto, convertendo-se o projeto em norma de diretrizes gerais. Nessa hipótese, um substitutivo viável pode ser estruturado nos seguintes termos:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 63

Dispõe sobre as diretrizes para assistência farmacêutica no âmbito da rede pública municipal de saúde, especialmente nas situações de indisponibilidade temporária de medicamentos padronizados.

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a continuidade da assistência farmacêutica no âmbito da rede pública municipal de saúde, especialmente nas situações de indisponibilidade temporária de medicamentos padronizados.

Art. 2º São diretrizes da atuação municipal:

I - assegurar a continuidade do tratamento dos usuários atendidos no âmbito do SUS municipal;

II - adotar protocolos de registro e comunicação das hipóteses de indisponibilidade temporária de medicamentos;

III - avaliar, quando necessário e observada a legislação aplicável, mecanismos complementares para assegurar o acesso aos medicamentos padronizados, inclusive com participação auxiliar de estabelecimentos privados;

IV - observar critérios de controle, rastreabilidade, auditoria e transparência das medidas adotadas;

V - respeitar a Relação Municipal de Medicamentos Essenciais e os protocolos assistenciais adotados pelo Município.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

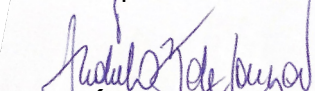
Esse substitutivo elimina o comando legislativo de credenciamento obrigatório, afasta a fixação parlamentar de procedimentos internos, retira a definição de reembolso e suprime a vinculação orçamentária específica, preservando o conteúdo político-legislativo legítimo da iniciativa parlamentar. Se a Câmara desejar manter o credenciamento de farmácias e drogarias privadas como núcleo obrigatório da política, com regras de execução, pagamento e controle, o caminho juridicamente adequado será a apresentação de novo projeto pelo Poder Executivo.

III. Conclusão.

O Projeto de Lei Ordinária nº 63/2026 trata de matéria materialmente compatível com a competência municipal na saúde e revela finalidade pública relevante. Contudo, na redação atual, contém inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, porque disciplina de modo minucioso a execução administrativa do programa, interfere em atribuições do Executivo e avança sobre matéria orçamentária. A via lógica, portanto, é a conversão da matéria em Indicação com o respectivo envio da proposição ao Poder Executivo como sugestão de medida político-administrativa a ser adotada pelo Governo local.

Se, contudo, a opção dos parlamentares-autores for a de sustentar a matéria no plano de diretrizes gerais, deverá ser adotado substitutivo com o teor apresentado no item II desta Orientação Técnica, hipótese que afasta todos os pontos de inconstitucionalidade formal.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "André Leandro Barbi de Souza".

ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM