

Porto Alegre, 12 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 4.043/2026.

I. Relatório

O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga (SP) solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade orçamentária e técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 46/2026, de iniciativa parlamentar, que institui a oferta gratuita de testes rápidos para diagnóstico de Dengue, Chikungunya e Zika na rede municipal de saúde e unidades conveniadas ao SUS.

II. Análise técnica

A matéria versa sobre saúde pública, típica competência municipal enquanto assunto de interesse local e suplementação à legislação federal e estadual, nos termos dos arts. 23, II, 24, XII e 30, I e II, da Constituição Federal, além de alinhar-se às políticas nacionais de vigilância e controle de arboviroses, inclusive à disciplina do Ministério da Saúde sobre financiamento e projetos específicos nessa área.

A Portaria GM/MS nº 6.904/2025, ao tratar do fortalecimento da vigilância das arboviroses com uso de recursos federais, exige, por exemplo, justificativa técnica, definição de área de abrangência e anuência do gestor municipal, além de vedar sobreposição de competências no SUS, o que reforça que a política municipal pode ser estruturada em lei, respeitada a divisão de atribuições entre os entes:

Portaria GM/MS nº 6.904/2025, art. 38 e § 1º

Art. 38. Para a análise e a aprovação das propostas voltadas para o fortalecimento da vigilância das arboviroses, devem ser apresentados, por parte da entidade proponente, texto justificativo que contenha, no mínimo: I- área de abrangência (município, região ou consórcio) e população atendida que serão impactadas pela implementação do objeto da proposta; (...) V- declaração contendo a anuência do gestor municipal ou estadual acerca da execução do projeto. § 1º As atividades desenvolvidas no âmbito dos projetos submetidos não deverão se sobrepor às competências e atribuições de cada

ente federado do SUS, conforme disposto na Seção I, do Capítulo II, do Anexo III, da Portaria de Consolidação nº 4, de 28 de setembro de 2017, e no Capítulo III, da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990.

O PL 46/2026 não invade competências de outros entes, limita-se a organizar serviço de saúde de interesse local.

Quanto à iniciativa, trata-se de política pública de saúde (oferta de testes rápidos, definição de prioridades de atendimento e remissão a protocolos técnicos), sem alteração da estrutura da Administração, sem criação ou reorganização de órgãos e sem tratar do regime jurídico de servidores. Nessa linha, aplica-se a tese firmada pelo STF no Tema 917 da repercussão geral:

STF — ARE 878.911/RJ (Tema 917 da repercussão geral)

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. (...) Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. (...) 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. (...)

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em situação ainda mais próxima (fornecimento gratuito de equipamentos de saúde por lei de iniciativa parlamentar), também afastou vício de iniciativa e de fonte de custeio:

TJSP — ADI 2311942-48.2025.8.26.0000

(...) 3. A lei não apresenta vício de iniciativa, pois trata de matéria de saúde pública, que pode ser objeto de lei de iniciativa comum ou concorrente, nos termos da Constituição Federal. 4. A ausência de dotação orçamentária na lei não autoriza sua inconstitucionalidade, apenas limita sua eficácia ao exercício financeiro correspondente. 5. Ação julgada improcedente, revogada a liminar. Tese de julgamento: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que não trata da estrutura da Administração local, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos.

O Projeto 46/2026 está exatamente neste padrão: institui direito/prestação em saúde e remete a regulamentação técnica ao Executivo (art. 4º), sem interferir na estrutura administrativa ou em protocolos clínicos específicos, de forma compatível com a separação de poderes.

No plano orçamentário-financeiro, é inegável que a oferta permanente e obrigatória de testes rápidos gera despesa para o Município, ainda que parte relevante possa

ser custeada por programas federais/estaduais, convênios e doações. A simples inserção da expressão “sem gerar novos custos ao Município” na ementa e no art. 2º não afasta a incidência das regras da Lei Complementar nº 101/2000 (arts. 16 e 17) sobre criação/expansão de despesa, tampouco elimina a necessidade de adequação orçamentária e financeira.

Conforme a orientação do TJSP acima citada, a eventual ausência de previsão orçamentária suficiente não torna a lei inconstitucional, mas limita sua eficácia até que haja dotação compatível. É importante, contudo, evitar que o texto normativo crie aparente contradição interna ou tente condicionar a aplicação da LRF.

Sob o ângulo da técnica legislativa, há alguns pontos de atenção:

a) A previsão do art. 2º, caput, de que a disponibilização “ocorrerá sem geração de novos custos ao Município, devendo ser viabilizada por meio de” uma lista fechada de fontes (incisos I a V) é problemática. De um lado, afirma algo que, na prática, é inexato (há custo, ainda que custeado por transferências e convênios); de outro, engessa a gestão orçamentária ao impor que a política só possa ser viabilizada por aquelas fontes, criando ingerência na esfera de planejamento financeiro do Executivo.

Recomenda-se substituir por redação orientativa, como “poderá ser viabilizada, dentre outros meios, por: I a V”, suprimindo a expressão “sem geração de novos custos ao Município”.

b) O inciso V, ao falar em “remanejamento de insumos já disponíveis”, tende a ingressar no nível do “como fazer” administrativo (gestão de estoques e logística de insumos de saúde).

Sob a ótica da separação de poderes, é mais adequado deixar essa decisão inteiramente a cargo da Secretaria Municipal de Saúde; recomenda-se suprimir esse inciso ou, ao menos, manter apenas a lista de fontes de recursos financeiros (repasses, programas, convênios e doações), sem tratar de remanejamento de insumos.

c) O art. 5º afirma que as despesas correrão por dotações próprias, “suplementadas se necessário, desde que não impliquem criação de novas despesas obrigatórias ao Município”.

A própria lei, ao impor o fornecimento contínuo dos testes, estabelece obrigação de prestação de serviço em saúde, que configura despesa obrigatória. A cláusula final, portanto, é contraditória e não produz efeito jurídico útil. O mais adequado é restringir-se à fórmula padrão: custeio por dotações próprias, suplementadas se necessário, observada a LRF e a legislação orçamentária.

d) Há desconpasse entre a ementa (“sem gerar custos ao Município”) e o art. 5º (que admite despesas), o que recomenda harmonização, com retirada da expressão “sem gerar custos ao Município” também da ementa.

Os arts. 1º, 3º e 4º, por sua vez, mostram-se adequados: fixam o objeto (oferta gratuita nas unidades da rede pública e conveniadas), indicam prioridades alinhadas a critérios epidemiológicos (sintomáticos, gestantes, surtos/epidemias) e remetem critérios técnicos, fluxos e protocolos ao Executivo, de acordo com diretrizes do Ministério da Saúde, o que preserva a discricionariedade técnica da gestão em saúde e evita o vício de iniciativa constatado em leis que detalham protocolos clínicos ou atribuições concretas de órgãos.

III. Conclusão

O Projeto de Lei nº 46/2026 é constitucional quanto à matéria e à iniciativa parlamentar e pode ter sua tramitação e aprovação admitidas, desde que observada, na execução, a existência de dotação orçamentária adequada. Para maior segurança jurídica e respeito à gestão orçamentária do Executivo, recomenda-se:

- a) suprimir a expressão “sem gerar custos ao Município” da ementa e do art. 2º;
- b) tornar exemplificativa a enumeração de fontes do art. 2º (“poderá ser viabilizada, dentre outros meios, por...”) e avaliar a supressão do inciso V; e
- c) ajustar o art. 5º para retirar a condicionante “desde que não impliquem criação de novas despesas obrigatórias”, mantendo apenas referência a dotações próprias, suplementações e observância da LRF.

Com esses ajustes, o texto se torna juridicamente sólido e alinhado às diretrizes constitucionais e financeiras aplicáveis.

O IGAM permanece à disposição.



VOLNEI MOREIRA DOS SANTOS

OAB/RS nº 26.676

Consultor Jurídico do IGAM