

Porto Alegre, 16 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 4.051/2026.

I. Relatório

O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação acerca do projeto de lei nº 45, de autoria parlamentar, que institui programa de proteção à saúde bucal da pessoa com Transtorno do Espectro Autista na rede municipal de saúde.

II. Análise técnica

Sob o aspecto material, a matéria dialoga com a competência municipal para atuar em saúde pública e proteção de grupos que demandam atenção específica. Isso encontra suporte nos arts. 4º, I e II, 178, 183 e 228, § 3º, da Lei Orgânica de Ibitinga, de modo que o assunto, por si só, pode ser tratado pelo Município.

Essa base local é expressa na própria Lei Orgânica:

Lei Orgânica de Ibitinga, art. 183, I e II

I-a assistência integral à saúde, respeitadas as necessidades específicas de todos os segmentos da população; II-a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante, especialmente, ações referentes à: a) vigilância sanitária; b) vigilância epidemiológica; c) saúde do trabalhador; d) saúde do idoso; e) saúde da mulher; f) saúde da criança e do adolescente; g) saúde dos portadores de deficiências;

A legitimidade para que parlamentar proponha um projeto de lei é admitida nos termos do que decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da tese de repercussão

geral a qual tomou o nº 917, isto é, **desde que não contenha obrigações de caráter financeiro e, ou, logístico imputadas ao Poder Executivo.**

O vício está na iniciativa e no conteúdo operacional imposto ao Executivo. Embora apresentado como “programa”, o projeto determina que a rede municipal desenvolva atendimento odontológico humanizado, capacite profissionais, adapte protocolos, organize fluxo prioritário ou diferenciado, promova ações educativas e realize campanhas informativas, o que configura comando direto sobre a organização e a execução dos serviços de saúde.

Esse tipo de disciplina ultrapassa a formulação de diretrizes gerais e ingressa na reserva de administração. A jurisprudência tem rejeitado leis de iniciativa parlamentar que imponham campanhas, protocolos, fluxos de atendimento, capacitações e outras medidas concretas de gestão, por violação à separação dos poderes e por criação de atribuições materiais à Administração.

Em caso similar, posicionou-se o Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 7.820/2020, do Município de Guarulhos, que "cria Lei de proteção aos direitos à saúde bucal de pessoa com Transtorno do Espectro Autista" – Alegação de violação de competência reservada à União – Matéria que, em que pese tocar a proteção da saúde, insere-se, no caso concreto, dentro da competência legislativa municipal, posto que toca assunto de interesse predominantemente local. VÍCIO DE INICIATIVA – Orientação, trazida pelo Tema de número 917, do e. STF, de que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas. Diante disso, necessário concluir que a Lei interfere na esfera reservada à administração apenas em pontos singulares. Especificamente, nota-se vício em seu artigo 1º, incisos V e VI, especificamente em relação ao estabelecimento de prazo máximo para realização de consultas e exames. ALEGAÇÃO DE LESÃO À ISONOMIA - O referido princípio disciplina a possibilidade de concessão de tratamento diverso a cenários jurídicos díspares. De fato, ele decorre precisamente da aplicação da isonomia, em seu sentido material, buscando oferecer justo tratamento a situações que mereçam ser submetidas a regramento diverso – No caso concreto, a Lei oferta tratamento diferenciado a um específico grupo dos munícipes. E a razão para a diferenciação é explicitada pela justificativa da Lei, que traz como fator a, comparativamente, precária saúde bucal das pessoas que possuem a Síndrome tratada. Sua maior vulnerabilidade, considerada a específica matéria tratada pela Lei, firma, no que importa à análise da

(in)constitucionalidade da Lei, razões suficientes para a discriminação, tendo como norte o atendimento da isonomia, em sua vertente material. Ação julgada parcialmente procedente apenas para reconhecer a inconstitucionalidade dos incisos V e VI, do Artigo 1º, da Lei Municipal nº 7.820, de 10 de março de 2020, do Município de Guarulhos, especificamente no ponto em que fixa o prazo máximo de 15 (quinze) dias para as providências aludidas.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2270972-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/06/2021; Data de Registro: 24/06/2021)

O art. 3º não afasta o problema ao declarar inexistência de novas despesas ou de novos cargos. A implementação de capacitação, reorganização de fluxo, definição de protocolos e execução de ações educativas depende de planejamento, alocação de pessoal, prioridades assistenciais e gestão interna da Secretaria Municipal de Saúde, matérias que pertencem ao Chefe do Executivo.

O art. 5º, ao prever que o Executivo “poderá regulamentar” a lei, também não sana o vício. A inconstitucionalidade não decorre da falta de regulamento, mas do fato de a proposição parlamentar já impor obrigações administrativas concretas antes mesmo da regulamentação.

Há, ainda, ponto secundário de técnica legislativa: o texto do primeiro dispositivo deve ser corretamente numerado como art. 1º, se houver reapresentação da matéria. Esse ajuste, porém, é meramente formal e não altera o vício principal de iniciativa.

III. Conclusão

Neste sentido, conclui-se pela inviabilidade do Projeto de Lei apresentado, uma vez que não observa os limites da iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a instituição de Programa nos termos formulados. Compreendendo a importância da implementação de políticas públicas que visem a inclusão das pessoas no espectro autista, recomenda-se que a parlamentar encaminhe ao Poder Executivo indicação da matéria, nos termos regimentais, caso deseje implementação de programa governamental.

Outra recomendação, ainda por conta da importância do tema e de sua relevância social, é o encaminhamento da matéria, a título de sugestão, pela Câmara Municipal, ao Conselho Municipal de Saúde, ao Conselho Municipal de Direitos das Pessoas



com deficiência, se houver, tendo em vista a relevância do tema, para que seja realizado estudo técnico quanto aos protocolos a ser adotado quanto ao treinamento dos profissionais que às amparam.

O IGAM permanece à disposição.

Keite Amaral

KEITE AMARAL

Advogada, OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM

André Leandro Barbi de Souza

ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM