



MENSAGEM DE VETO N° 001, DE 01 DE JUNHO DE 2026.

Assunto: Veto total ao Autógrafo ao Projeto de Lei do Legislativo n° 009/2026, que "Dispõe sobre o fornecimento gratuito, pelo Sistema Único de Saúde no âmbito do Município de Alto Araguaia-MT, de sensor medidor contínuo de glicose às pessoas portadoras de Diabetes Mellitus tipo 1 (insulinodependentes), e dá outras providências.

Senhor Presidente,

Senhoras Vereadoras,

Senhores Vereadores,

Comunico que, no uso da atribuição que me confere o art. 66, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 36, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, decidi apor **Veto Tota** ao Projeto de Lei n° 009/2026, que dispõe sobre o fornecimento gratuito, pelo Sistema Único de Saúde no âmbito do Município de Alto Araguaia-MT, de sensor medidor contínuo de glicose às pessoas portadoras de Diabetes Mellitus tipo 1 (insulinodependentes), e dá outras providências.

Há iniciativas legislativas que, antes mesmo de qualquer análise jurídica, tocam de imediato a sensibilidade de quem governa. O Autógrafo ao Projeto de Lei do Legislativo n° 009/2026, de autoria da Vereadora Martha Silvia Zaiden Maia Brandão, é uma delas. Propor que crianças e adultos portadores de Diabetes Mellitus tipo 1 — condição que exige monitoramento glicêmico constante e absolutamente inexorável — passem a ter acesso gratuito ao sensor medidor contínuo de glicose pelo Sistema Único de Saúde municipal é, antes de tudo, um ato de compaixão traduzido em linguagem normativa. Trata-se de reconhecer, com rara sensibilidade, que a qualidade de vida de quem depende de insulina para sobreviver não pode estar condicionada à capacidade financeira de custear um dispositivo médico que substitui centenas de punções digitais dolorosas por mês.



Este Prefeito conhece bem a realidade dos pacientes insulíndependentes de Alto Araguaia. Sabe o que representa, para uma família de renda modesta, ter um filho que necessita aferir a glicemia continuamente, e sabe igualmente o que representa a substituição da punção digital pelo sensor contínuo: mais dignidade, mais precisão terapêutica, menos sofrimento. A vontade pessoal, humana e política deste Chefe do Executivo seria, sem qualquer hesitação, sancionar esta lei e de imediato determinar sua regulamentação.

É precisamente por isso — porque a iniciativa merece ser implementada da maneira correta, com planejamento sólido e sustentabilidade financeira real — que o presente veto se impõe. Não por falta de vontade, mas por dever de honestidade com os munícipes e com os próprios beneficiários que a norma pretende proteger: uma lei que nasça com vícios insanáveis jamais chegará a cumprir sua nobre finalidade. Ao contrário, poderá criar falsas expectativas e frustrar exatamente aqueles a quem se destinava amparar.

Cumpre, portanto, com a transparência e a responsabilidade que o cargo exige, comunicar a Vossa Excelência e aos nobres Vereadores que esta Municipalidade, com fulcro no art. 66, § 1º, da Constituição Federal e nos dispositivos correlatos da Lei Orgânica Municipal, opõe **VETO TOTAL** ao Autógrafo ao Projeto de Lei do Legislativo nº 009/2026, pelos fundamentos jurídicos que se expõem a seguir.

I — DOS FUNDAMENTOS DO VETO

1. Do vício formal de iniciativa

O Autógrafo em questão originou-se de projeto de lei apresentado por membro do Poder Legislativo Municipal. A norma institui, no âmbito do Município de Alto Araguaia, por meio do Sistema Único de Saúde, o Programa Municipal de Fornecimento Gratuito de Sensor Medidor Contínuo de Glicose, vinculando sua execução à Secretaria Municipal de Saúde — órgão integrante da estrutura do Poder Executivo — e impondo a este Poder Executivo o dever de regulamentá-la no prazo de 60 (sessenta) dias (art. 4º), bem como a obrigação de arcar com as despesas por ela geradas (art. 5º).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ, sob o regime da repercussão geral (Tema 917), estabeleceu que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder



Executivo a lei parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trate da estrutura ou da atribuição de seus órgãos. Tal orientação, contudo, possui contornos muito bem delimitados pela jurisprudência subsequente da própria Suprema Corte e deste Estado.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 1.544.272/DF (Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJE 04.06.2025), deixou assentado que **"é compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública"**. Em idêntico sentido, o STF, no julgamento do RE 1.482.513 (Rel. Min. Edson Fachin, DJE 06.02.2025), reafirmou que "não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar" — desde que, reitere-se, não se adentre na organização e no funcionamento da Administração.

No caso concreto, o Autógrafo do Projeto de Lei do Legislativo nº 009/2026 não se limita a enunciar diretrizes programáticas de proteção à saúde do diabético insulínico dependente. Vai além: o art. 2º define critérios de elegibilidade vinculados ao cadastro ativo junto à Secretaria Municipal de Saúde; o art. 3º estabelece que a dispensação observará as diretrizes clínicas do Ministério da Saúde, a Rename e a Remume, vinculando a atuação do órgão executivo a parâmetros normativos previamente fixados pelo legislador; o art. 4º impõe à Prefeitura Municipal — portanto, ao Poder Executivo — o dever de regulamentar a norma em prazo determinado. Há, portanto, ingerência concreta na organização operacional da Secretaria Municipal de Saúde e na forma de execução de política pública setorial.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, em reiterada jurisprudência do Órgão Especial, tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que, a pretexto de instituir políticas públicas de saúde, impõem obrigações concretas a órgãos da Administração e determinam a forma de sua atuação. Nesse sentido, os acórdãos proferidos nas ADIs nº 1002255-23.2026.8.11.0000 (Lei Municipal de Rondonópolis — Programa Unidade Móvel de Saúde), 1000306-61.2026.8.11.0000 (Lei Municipal de Rondonópolis — Acompanhamento Psicossocial Rural), 1046851-29.2025.8.11.0000 (Lei Municipal de Rondonópolis — Semaglutida e Tirzepatida) e 1033587-42.2025.8.11.0000 (Lei Municipal de Rondonópolis — Farmácia Solidária), todos julgados procedentes pelo Órgão Especial do TJMT em 2026, consolidam o entendimento de que a criação de programa de saúde por iniciativa parlamentar, com imposição de atribuições operacionais a secretaria municipal e vinculação da dispensação a protocolos, configura vício formal de iniciativa, por invadir a competência



privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública municipal, nos termos do art. 195, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Ressalta-se, neste ponto, que o vício de iniciativa é insuscetível de convalidação por qualquer ato posterior, inclusive pela sanção do Chefe do Executivo, conforme orientação pacífica do Supremo Tribunal Federal (ADI 6337, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, 22.10.2020). Negar o veto, portanto, não seria sanar o vício; seria perpetuá-lo, expondo o Município a futura declaração de inconstitucionalidade com efeitos ex tunc — o que aniquilaria, retroativamente, todo e qualquer ato praticado em execução da norma, frustrando os próprios beneficiários que ela visava amparar.

2. Da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". O Supremo Tribunal Federal assentou, em precedente de observância compulsória, que essa exigência dirige-se a todos os entes federativos (STF, ADI 5816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 05.11.2019; ADI 7145, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 13.10.2025).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), por sua vez, em seus arts. 16 e 17, exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com declaração de adequação orçamentária e de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual vigentes.

O Autógrafo do Projeto de Lei do Legislativo nº 009/2026 não veio acompanhado de qualquer estudo técnico de impacto orçamentário-financeiro. A previsão contida no art. 5º — segundo a qual "as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias da Secretaria Municipal de Saúde, consignadas no Fundo Municipal de Saúde, suplementadas, se necessário, na forma da legislação vigente" — não supre, nem de longe, a exigência constitucional e infraconstitucional.



É indispensável compreender que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro não se confunde com mera formalidade procedimental ou com simples requisito burocrático a ser cumprido pro forma. Trata-se, em sua essência, de um instrumento de planejamento público: um estudo técnico aprofundado que deve apurar, de forma concreta e fundamentada, quais os custos reais da política pública criada — neste caso, o valor unitário de cada sensor medidor contínuo de glicose, a periodicidade de sua reposição, o número de pacientes insulino-dependentes cadastrados e aqueles a serem cadastrados, os custos de gestão, controle e dispensação — e confrontar esses gastos com a receita disponível e com os compromissos já assumidos pelo Município. Somente após esse confronto criterioso é possível garantir que a criação de um novo programa não comprometa a execução dos programas de saúde já em andamento, não reduza a oferta de medicamentos essenciais já incorporados à Remume, e não gere desequilíbrio nas contas do Fundo Municipal de Saúde.

Em síntese: sem o estudo prévio de impacto financeiro, não é possível saber se o Município tem capacidade orçamentária para executar o programa sem sacrificar outras políticas igualmente essenciais. A melhor das intenções, sem o respaldo de planejamento rigoroso, pode gerar não a proteção do diabético insulino-dependente, mas a escassez de recursos para todos os demais pacientes da rede municipal de saúde. O Órgão Especial do TJMT tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de normas municipais omissas neste ponto (ADI nº 1002255-23.2026.8.11.0000; ADI nº 1000306-61.2026.8.11.0000; ADI nº 1046851-29.2025.8.11.0000; ADI nº 1033587-42.2025.8.11.0000, entre outros), sublinhando que a previsão genérica de custeio por dotações orçamentárias próprias não supre a exigência constitucional de estudo prévio.

II — DA CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, este Chefe do Executivo opõe veto total ao Autógrafo ao Projeto de Lei do Legislativo nº 009/2026, por inconstitucionalidade formal — vício de iniciativa, com violação ao art. 195, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso e, por simetria, ao art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal — e por inconstitucionalidade formal autônoma decorrente da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT e aos arts. 16 e 17 da LC nº 101/2000.

Nada obstante, este Poder Executivo manifesta formalmente sua disposição de promover um estudo aprofundado, de modo a analisar a demanda confrontando-a com a



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO ARAGUAIA
CNPJ: 03.579.836/0001-80

disponibilidade financeira existente e, em sendo possível, encaminhar à Câmara Municipal, projeto de lei de sua própria iniciativa que discipline a matéria em conformidade com o ordenamento constitucional vigente, acompanhado do competente estudo de impacto orçamentário-financeiro, de modo a que a nobre política pública concebida pela Vereadora autora possa, afinal, ser implementada com segurança jurídica, sustentabilidade fiscal e efetividade real para os munícipes que dela necessitam.

Nos termos do art. 66, § 1º, da Constituição Federal, c/c o Art. art. 36, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Alto Araguaia, esta Mensagem de Veto é encaminhada à Câmara Municipal para os fins legais cabíveis, inclusive a deliberação sobre a manutenção ou rejeição do veto.

Respeitosamente,

Alto Araguaia – MT, 01 de junho de 2026.

JACSON MARLON NIEDER
Prefeito Municipal



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1033587-42.2025.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

Relator: Des(a). JUVENAL PEREIRA DA SILVA

***Turma Julgadora:** [DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GILBERTO GIRALDELLI, DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). JOSE LUIZ LEITE LINDOTE, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARCOS REGENOLD FERNANDES, DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO]*

Parte(s):

[CLAUDIO FERREIRA DE SOUZA - CPF: 705.510.651-68 (AUTOR), CAMARA MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 00.177.279/0001-83 (REU), LUIS HENRIQUE NUCCI VACARO - CPF: 576.868.316-04 (ADVOGADO), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (TERCEIRO INTERESSADO), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0020-07 (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência

Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

E M E N T A:

DIREITO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROGRAMA FARMÁCIA SOLIDÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. Caso em exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Rondonópolis/MT contra a Lei Municipal nº 14.073/2025, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Farmácia Solidária, alegando vício formal de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e ausência de estimativa de impacto orçamentário.

II. Questão em discussão

2. Há três questões em discussão:

(i) saber se norma de iniciativa parlamentar que cria programa com obrigações administrativas específicas para o Executivo viola a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo;

(ii) saber se a imposição de atribuições operacionais à Secretaria de Saúde configura usurpação da função administrativa;

(iii) saber se a ausência de estimativa de impacto orçamentário configura inconstitucionalidade material.

III. Razões de decidir

3. A jurisprudência do STF [RE 1.310.542/RJ e RE 653.041/AgR] reconhece a inconstitucionalidade formal de normas que atribuem obrigações a órgãos do Executivo sem observância da reserva de iniciativa.

4. A Lei Municipal impõe obrigações operacionais específicas à Secretaria de Saúde, como divulgação permanente, estrutura de controle, descarte de medicamentos e alocação de recursos, usurpando competências privativas do Prefeito.

5. A norma incorre em vício material ao violar o princípio da separação dos poderes [CF/1988, art. 2º; CE/MT, arts. 9º e 190], ao retirar do Executivo a

discricionariiedade administrativa.

6. A previsão genérica de despesas [art. 8º da lei] sem estudo de impacto orçamentário viola o art. 113 do ADCT, art. 167, I, da CF/1988 e arts. 16 e 17 da LC nº 101/2000.

IV. Dispositivo e tese

8. Pedido julgado procedente.

Tese de julgamento:

“1. É inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que cria programa com atribuições administrativas concretas a órgãos do Executivo, por violação à reserva de iniciativa e ao princípio da separação dos poderes.

2. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro configura inconstitucionalidade material, nos termos do art. 113 do ADCT e da LC nº 101/2000.”

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 61, § 1º, II, “b” e “e”, 167, I; ADCT, art. 113; LC nº 101/2000, arts. 16 e 17; CE/MT, arts. 9º, 66 e 190.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.310.542/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 10.02.2023; STF, RE 653.041/AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28.06.2016; STF, RE 1.544.272/DF, Tema 917; TJMT, ADI 1.018979-39.2025.8.11.0000, Rel. Des. Carlos Alberto Alves da Rocha, j. 26.09.2025.

RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Rondonópolis/MT em face da Lei Municipal nº 14.073, de 14 de março de 2025, promulgada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal após rejeição do veto total apostado pelo Chefe do Poder Executivo.

A norma impugnada institui o “Programa Farmácia Solidária” no âmbito municipal, estabelecendo diretrizes para arrecadação de medicamentos não vencidos junto à população e sua distribuição aos necessitados, sob supervisão médica, por intermédio das Unidades Básicas de Saúde e da Farmácia Municipal.

Sustenta o requerente que a norma padece de vício formal de iniciativa legislativa, porquanto lei de origem parlamentar dispõe sobre matéria reservada à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em violação ao art. art. 66, VI e art. 195, parágrafo único, III e IV, da Constituição Estadual e, por simetria constitucional, ao art. 61, § 1º, II, alíneas “b” e “e”, da Constituição Federal.

Aduz que a legislação impugnada cria atribuições administrativas concretas para órgãos do Executivo Municipal, especialmente a Secretaria de Saúde, impondo-lhes obrigações específicas que extrapolam o campo das diretrizes gerais de política pública, adentrando indevidamente na organização e funcionamento da Administração Pública.

Alega ainda inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes [art. 2º da CF e art. 9º da CE/MT], bem como ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal [LC nº 101/2000], porquanto a norma cria despesa pública sem estimativa de impacto orçamentário e sem demonstração de compatibilidade financeira.

Em decisão de id. 318384395, deixei de analisar o pedido liminar, com fulcro no artigo 10, caput, segunda parte, da Lei nº. 9.868/99, e artigo 172 e seus parágrafos e seguintes do RITJ/MT determinando, por conseguinte, a intimação da requerida para que prestasse as informações que julgasse pertinente.

Contudo, regularmente intimada para prestar informações, a Câmara Municipal de Rondonópolis quedou-se absolutamente inerte, mesmo após segunda e derradeira intimação determinada por este Relator, observando a manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça, conforme certificações constantes dos autos [ids. 331476361 e 323935382]. O silêncio persistente e injustificado da Câmara Municipal, constitui desinteresse no deslinde da controvérsia.

Após, a douta Procuradoria-Geral de Justiça, em alentado parecer subscrito pelo eminente Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional, exarou parecer pela procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade [id. 333334851].

É o relatório.

VOTO RELATOR

O Prefeito Municipal de Rondonópolis ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 14.073/2025, de iniciativa parlamentar, que instituiu o Programa Farmácia Solidária, sob a alegação de que a norma padece de vício formal de iniciativa legislativa e de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação dos poderes.

O dispositivo assim dispõe [id. 317909383]:

Lei Municipal nº 14.073/2025

Art. 1º. Fica instituído no âmbito municipal, o Programa "Farmácia Solidária", a ser implementado nos termos desta Lei.

Art. 2º. O Programa "Farmácia Solidária" consiste na arrecadação de sobras de medicamentos não vencidos junto à população, e sua subsequente distribuição aos necessitados, sob supervisão médica, pelas Unidades Básicas de Saúde e Farmácia Municipal, após rigoroso controle de sua qualidade e prazo de validade.

Art. 3º. A Secretaria de Saúde do Município fará permanente divulgação do Programa "Farmácia Solidária", proporcionando, em cada Unidade Básica de Saúde e na Farmácia Municipal, condições para o recebimento, controle e distribuição dos medicamentos doados pela população.

Art. 4º. Os medicamentos com prazo de validade vencido ou em vias de vencer, serão encaminhados o devido descarte por parte da Secretaria Municipal de Saúde.

Art. 6º. A Câmara Municipal apoiará permanentemente este Programa, providenciando sua ampla divulgação e busca de parceria, inclusive junto aos clubes de serviços, universidades, associações, sindicatos, dentre outros, aliando esforços com a Secretaria de Saúde do Município, visando alcançar os objetivos desta Lei.

Art. 8º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rondonópolis (MT), 14 de março de 2025; 109º ano da Fundação e 71º ano da Emancipação Política (Lei 3.621/2001).

I – Do parâmetro de controle

A questão central submetida a exame consiste na aferição da compatibilidade, com a Constituição Estadual e com a Constituição Federal, de norma municipal de iniciativa parlamentar que cria programa governamental e estabelece atribuições administrativas concretas para órgãos do Poder Executivo Municipal.

Como visto no relatório, embora a redação da norma invoque o propósito louvável de complementar a assistência farmacêutica à população, sua aplicação no plano concreto impõe obrigações administrativas específicas à Secretaria Municipal de Saúde, extrapolando o campo das diretrizes gerais de política pública e adentrando na esfera de organização e funcionamento da Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre atribuições ou estabeleçam obrigações a órgãos da Administração Pública padecem de inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

No julgamento do RE 1.310.542/RJ, de relatoria do Ministro Ricardo

Lewandowski, a Suprema Corte examinou caso idêntico ao presente, envolvendo lei municipal de Volta Redonda/RJ que instituiu programa denominado "Farmácia Solidária", de origem parlamentar, julgando pela manutenção da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O acórdão recorrido, mantido pelo STF, assim consignou:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.541/2018 do Município de Volta Redonda que instituiu a Farmácia Solidária com o objetivo de favorecer complementarmente o provimento das necessidades de medicamentos da população do Município. Lei editada de iniciativa da Câmara Municipal de Volta Redonda - projeto de lei nº 047/2018. Vício de iniciativa. Não se desconsidera a nobreza do objetivo da lei impugnada, de prover as necessidades medicamentais dos munícipes de Volta Redonda, no âmbito do seu município, de complementar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Todavia, a Câmara Municipal de Volta Redonda extrapolou de sua competência, pois a referida lei cria mais um tipo de assistência – a Farmácia Solidária e traz obrigações para o Chefe do Executivo, de sua competência privativa."

A *ratio decidendi* consagrada no julgamento do RE 1.310.542/RJ aplica-se integralmente ao caso vertente, porquanto a Lei Municipal nº 14.073/2025 de Rondonópolis/MT, a exemplo da legislação fluminense, ultrapassa os limites da competência legislativa parlamentar, ao estabelecer obrigações administrativas concretas que escapam ao campo das diretrizes gerais.

II – Dos limites constitucionais à iniciativa legislativa parlamentar em matéria de organização administrativa

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos poderes como cláusula pétrea do Estado Democrático de Direito, estabelecendo que *“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu art. 9º, replica o comando federal:

Art. 9º. São poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Igualmente, o art. 190 da Carta Estadual estende a sistemática ao âmbito municipal:

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

A harmonia entre os poderes, todavia, não se confunde com indiferença recíproca ou com ausência de demarcação funcional. Ao contrário, a separação de funções implica na delimitação de competências privativas, cuja inobservância configura usurpação de atribuições e violação à ordem constitucional.

Neste contexto, a Constituição Federal reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa sobre determinadas matérias, conforme estabelece o art. 61, § 1º, II:

Art. 61. (...)

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Por força do princípio da simetria constitucional, a Constituição Estadual, em seu art. 66 estabelece as matérias de iniciativa privativa do Governador.

Idêntica sistemática aplica-se aos Municípios, de modo que a iniciativa legislativa sobre organização administrativa, estruturação de órgãos públicos e criação de atribuições administrativas constitui competência privativa do Prefeito Municipal.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento pacífico no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Neste sentir:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

[RE 653041 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28-06-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016]

A controvérsia ora submetida à apreciação deve ser solucionada mediante a aplicação de critério hermenêutico já consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: a distinção entre normas que estabelecem diretrizes gerais de política pública [constitucionalmente admissíveis] e normas que criam atribuições administrativas concretas ou impõem obrigações específicas a órgãos do Executivo [constitucionalmente vedadas].

No julgamento do RE 1.544.272/DF [Tema 917 da Repercussão Geral], o Tribunal Pleno assentou que *“é compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública.”*

In casu, a Lei Municipal nº 14.073/2025 ultrapassa manifestamente os limites da competência legislativa parlamentar, porquanto não se limita a estabelecer diretrizes gerais, mas impõe obrigações administrativas concretas e específicas à Secretaria Municipal de Saúde e às Unidades Básicas de Saúde.

Senão, vejamos.

O art. 3º da norma impugnada determina que:

Art. 3º. A Secretariade Saúde do Município fará permanente divulgação do Programa "Farmácia Solidária", proporcionando, em cada Unidade Básica de Saúde e na Farmácia Municipal, condições para o recebimento, controle e distribuição dos medicamentos doados pela população.

O comando normativo transcende a mera enunciação de princípios orientadores da política pública de saúde. Ao contrário, determina a atuação permanente da Secretaria de Saúde na divulgação do programa, na criação de estrutura logística para recebimento e controle de medicamentos, e na organização de procedimentos de distribuição.

Tais determinações constituem atribuições administrativas concretas, cuja definição compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, mediante atos de gestão administrativa ou mediante projetos de lei de sua iniciativa.

Igualmente, o art. 4º estabelece que: *“Os medicamentos com prazo de validade vencido ou em vias de vencer, serão encaminhados o devido descarte por parte da Secretaria Municipal de Saúde.”*

Novamente, a norma adentra na esfera de gestão administrativa, estabelecendo procedimentos operacionais específicos a cargo de órgãos do Poder Executivo, o que configura usurpação da competência privativa do Prefeito.

Outrossim, o art. 6º estabelece que:

“A Câmara Municipal apoiará permanentemente este Programa, providenciando sua ampla divulgação e busca de parceria, inclusive junto aos clubes de serviços, universidades, associações, sindicatos, dentre outros, aliando esforços com a Secretariade Saúde do Município, visando alcançar os objetivos desta Lei.”

Verifica-se, assim, que a norma não se limita a estabelecer diretrizes ou objetivos genéricos, mas cria atribuições administrativas concretas, interferindo diretamente na organização interna da Secretaria de Saúde, na alocação de recursos humanos e materiais, e na definição de prioridades administrativas.

Tal ingerência configura usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos precisos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no RE 1.310.542/RJ, no RE 653.041-AgR/MG e no RE 1.544.272/DF.

Este Tribunal de Justiça de Mato Grosso tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que disponham sobre atribuições de órgãos da Administração Pública ou que imponham obrigações administrativas concretas ao Poder Executivo.

Em caso semelhante, no julgamento da ADI nº 1.018979-39.2025.8.11.0000, o Órgão Especial, sob a relatoria do eminente Desembargador Carlos Alberto Alves da Rocha, assentou:

E M E N T A

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.862/2025 (TANGARÁ DA SERRA). TRANSPORTE ESCOLAR. AUTORIZAÇÃO PARA USO EM ATIVIDADES CULTURAIS, ESPORTIVAS E RELIGIOSAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em exame

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Tangará da Serra em face da Lei Municipal n.º 6.862/2025, que autoriza a utilização de veículos destinados ao transporte escolar em finais de semana, feriados e férias escolares para transporte de atletas, artistas e instituições religiosas.

II. Questão em discussão

Examina-se: (i) se a norma, de iniciativa parlamentar, invade competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre organização administrativa e gestão de bens públicos; (ii) se há desvio de finalidade na utilização de veículos e recursos vinculados à educação em atividades alheias ao ensino; (iii) se a lei afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal (iv) se a previsão de autorização tácita para uso de imagem dos beneficiários viola direitos fundamentais.

III. Razões de decidir

(i) Reconhece-se a inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa legislativa exclusiva do Executivo (CF, art. 2º; CE/MT, arts. 66 e 195), à luz do princípio da simetria; (ii) constata-se a inconstitucionalidade material, pois a norma permite a utilização de veículos e recursos educacionais em finalidades diversas, em violação ao art. 212 da CF, à LDB (Lei n.º 9.394/1996) e ao PNATE; (iii)

Verifica-se ofensa ao art. 16 da LRF (LC n.º 101/2000), ao criar despesas obrigatórias sem previsão orçamentária e sem estudo de impacto; (iv) Configura-se violação ao direito fundamental à imagem e à privacidade (CF, art. 5º, X), diante da previsão de “autorização tácita” para uso de imagem e

voz dos beneficiários.

IV. Dispositivo e tese

Pedido julgado procedente.

Tese de julgamento: “É inconstitucional lei municipal, de iniciativa parlamentar, que disponha sobre a utilização de veículos vinculados à Secretariade Educação para fins diversos do transporte escolar, por ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, ao princípio da separação de poderes, à vinculação constitucional de recursos para a educação, à Lei de Responsabilidade Fiscal e aos direitos fundamentais da imagem e privacidade.”

[N.U 1018979-39.2025.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, Órgão Especial, Julgado em 26/09/2025, Publicado no DJE 26/09/2025]

In casu, a norma impugnada, ao estabelecer obrigações administrativas concretas para a Secretaria de Saúde, amolda-se perfeitamente às hipóteses reconhecidas como inconstitucionais pela jurisprudência consolidada desta Corte e do Supremo Tribunal Federal.

Para além do vício formal de iniciativa, a norma impugnada padece de inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes [art. 2º da CF, art. 9º da CE/MT e art. 190 da CE/MT].

A separação funcional dos poderes não se resume a uma distribuição formal de competências, mas implica na preservação de um núcleo intangível de atribuições privativas de cada poder, cuja usurpação configura ofensa à ordem constitucional.

Ao impor ao Poder Executivo a implementação de programa específico, com obrigações administrativas detalhadas, a norma suprime a discricionariedade administrativa, retirando do Chefe do Executivo a prerrogativa de avaliar a conveniência, oportunidade e viabilidade das medidas, à luz das prioridades da gestão pública e da disponibilidade orçamentária.

Neste contexto, é imperioso assinalar que a Constituição Estadual, em seu art. 1º, estabelece o compromisso solene com o regime democrático e com os valores que fundamentam a existência e a organização do Estado brasileiro, inclusive a preservação da independência e harmonia entre os poderes.

A ingerência legislativa na esfera de competência exclusiva do Executivo configura, portanto, ofensa direta ao princípio da separação dos poderes, conforme reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.310.542/RJ.

Por fim, registro, ademais, que a norma impugnada apresenta vício adicional, consistente na criação de despesa pública sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT, ao art. 167, I, da CF/88, e aos

arts. 16 e 17 da LC nº 101/2000.

O art. 113 do ADCT estabelece que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*.

Com vistas a isso, a norma impugnada, ao instituir o Programa Farmácia Solidária, cria despesa pública de caráter continuado, exigindo alocação de recursos humanos, materiais e financeiros para divulgação, recebimento, controle, descarte e distribuição de medicamentos, sem qualquer estimativa de impacto orçamentário ou demonstração de origem dos recursos.

O art. 8º da norma impugnada limita-se a dispor genericamente que *“as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”*, o que constitui previsão absolutamente insuficiente, em flagrante violação aos comandos constitucionais e legais.

Por derradeiro, impõe-se registrar que a Câmara Municipal de Rondonópolis, embora regularmente intimada por duas oportunidades para prestar informações acerca da norma impugnada, quedou-se absolutamente inerte, não apresentando quaisquer esclarecimentos ou manifestação defensiva.

A omissão da Casa Legislativa, conquanto não obste o prosseguimento do feito, reforça sobremaneira a presunção de veracidade dos fundamentos expostos na petição inicial, especialmente quando harmonizados com o robusto arcabouço jurisprudencial que sustenta a tese autoral.

Por fim, ausentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social previstas no art. 27 da Lei nº 9.868/99, mantenho os efeitos ordinários da declaração de inconstitucionalidade, com eficácia retroativa [ex tunc].

Diante de todo o exposto, com o parecer, JULGO PROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal nº 14.073, de 14 de março de 2025, do Município de Rondonópolis/MT, com efeitos EX TUNC.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 14/05/2026



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1004332-05.2026.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Inconstitucionalidade Material]

Relator: Des(a). MARCIO VIDAL

Turma Julgadora: [DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GILBERTO GIRALDELLI, DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). JOSE LUIZ LEITE LINDOTE, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). MARCOS REGENOLD FERNANDES, DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO]

Parte(s):

[CARLOS MELGAR NASCIMENTO - CPF: 030.974.061-40 (ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), MUNICIPIO DE SINOP - CNPJ: 15.024.003/0001-32 (TERCEIRO INTERESSADO), ROBERTO DORNER - CPF: 127.091.159-72 (AUTOR), CAMARA MUNICIPAL DE SINOP - CNPJ: 00.814.574/0001-01 (REU)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a

seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA OFTALMOLOGIA NAS ESCOLAS. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA COM IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em Exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Sinop/MT em face da Lei Municipal n. 3.641/2026, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Oftalmologia nas Escolas, prevendo a realização periódica de exames oftalmológicos, campanhas educativas, gratuidade dos atendimentos, articulação com o SUS e possibilidade de parcerias, ao argumento de vício de iniciativa e criação de despesa pública sem observância das exigências constitucionais.

II. Questão em Discussão

2. Há 2 questões em discussão: (i) definir se lei municipal de

iniciativa parlamentar que institui programa público com imposição de obrigações administrativas ao Executivo viola a reserva de iniciativa; (ii) estabelecer-se a criação de despesa pública continuada sem estimativa de impacto orçamentário configura inconstitucionalidade.

III. Razões de Decidir

3. A Constituição da República Federativa do Brasil atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa, atribuições de órgãos públicos e implementação de políticas governamentais (art. 61, §1º, II), princípio aplicável aos Municípios por simetria.

4. Lei de iniciativa parlamentar que ultrapassa a criação genérica de política pública e passa a disciplinar sua execução, periodicidade e forma de atuação invade a esfera de discricionariedade administrativa do Executivo.

5. A norma impugnada estabelece obrigações concretas e continuadas, como realização anual de exames, definição de período, gratuidade, vinculação ao SUS e promoção de campanhas, configurando ingerência direta na organização e funcionamento das Secretarias Municipais.

6. O entendimento do STF (Tema 917) admite leis parlamentares que criem despesas, desde que não tratem da estrutura administrativa ou das atribuições de órgãos, hipótese não verificada no caso.

7. A jurisprudência do STF distingue a criação legítima de

diretrizes de políticas públicas da indevida imposição de obrigações operacionais ao Executivo, reputando inconstitucionais normas que interfiram na gestão administrativa.

8. A forma autorizativa da lei não afasta o vício de iniciativa quando seu conteúdo material impõe deveres concretos ao Poder Executivo.

9. A norma caracteriza interferência indevida entre os Poderes, violando o princípio da separação dos poderes.

IV. Dispositivo e Tese

10. Pedido procedente.

Tese de julgamento: 1. Lei municipal de iniciativa parlamentar que institui programa público com imposição de obrigações administrativas concretas ao Poder Executivo viola a reserva de iniciativa. 2. A criação de política pública é constitucional quando limitada a diretrizes gerais, sendo inconstitucional a norma que disciplina sua execução, periodicidade e estrutura administrativa. 3. A forma autorizativa da lei não afasta o vício de iniciativa quando há imposição material de deveres ao Executivo.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 61, §1º, II, 165; ADCT, art. 113; CE/MT, arts. 173, §2º, 190 e 195, parágrafo único.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29.09.2016 (Tema 917);

STF, RE 1.544.272/DF, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 26.05.2025; STF, RE 1.337.675/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16.05.2022.

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. MÁRCIO VIDAL

Egrégio Órgão Julgador,

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito do Município de Sinop/MT, em face da Câmara Municipal daquela mesma cidade, tendo por objeto a Lei Ordinária Municipal n. 3.641, de 07 de janeiro de 2026, editada por iniciativa parlamentar do Vereador Ademir Debortoli.

O Autor sustenta que a norma municipal impugnada, embora redigida sob a forma de autorização, institui verdadeiro programa público permanente de saúde e educação, o denominado Programa Oftalmologia nas Escolas, impondo obrigações administrativas concretas ao Poder Executivo.

Afirma que a lei determina a realização anual de exames oftalmológicos nos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da rede pública municipal, preferencialmente no primeiro trimestre de cada ano letivo, prevê campanhas educativas aos pais e responsáveis, estabelece a gratuidade dos atendimentos, impõe articulação com o Sistema Único de Saúde e com o Programa Saúde na Escola, e autoriza a celebração de parcerias público-privadas para sua execução.

Aduz que tais comandos interferem diretamente na organização e no funcionamento das Secretarias Municipais de Saúde e Educação, alcançando a alocação de servidores, a estrutura administrativa e o planejamento de políticas públicas, matéria sujeita à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em respeito ao princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e reproduzido na Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT).

Argumenta, ademais, vício formal autônomo consubstanciado na criação de despesa pública obrigatória e continuada sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em afronta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 165 da CRFB, que exige compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Ao final, pleiteou a concessão de medida cautelar para suspender imediatamente a eficácia da Lei Municipal n. 3.641/2026 e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade integral, com efeitos *ex tunc*.

Distribuída a ação, determinei, de início, a adoção do rito abreviado, consoante autoriza o artigo 12 da Lei n. 9.868/1999, deixando de apreciar a medida cautelar para submeter o processo diretamente ao Órgão Especial, para julgamento definitivo da ação, bem como a notificação da Câmara Municipal de Sinop/MT e do Procurador-Geral do referido Município para que se manifestassem, no prazo de 10 (dez) dias.

A Procuradoria-Geral do Município de Sinop pronunciou-se pela procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, corroborando os fundamentos expostos na petição inicial, tanto sob o aspecto da usurpação de iniciativa quanto sob o prisma da criação de despesa pública sem observância das

exigências constitucionais.

A Câmara Municipal de Sinop/MT, devidamente intimada, deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de defesa, não oferecendo qualquer manifestação em favor da norma impugnada.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do Dr. Marcelo Ferra de Carvalho, opinou pela procedência do pedido (id. 362421353).

É o relatório.

V O T O

EXMO. SR. DES. MÁRCIO VIDAL (RELATOR)

Eminentes Pares,

Como explicitado no relatório, o Chefe do Poder Executivo de Sinop propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Ordinária Municipal n. 3.641/2026, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Município de Sinop a criar o Programa Oftalmologia nas Escolas.

De início, cumpre salientar que, à vista da relevância da matéria, de seu especial significado para a ordem jurídico-constitucional e da segurança jurídica, deixei de apreciar a medida cautelar, consoante autoriza o artigo 12 da Lei n. 9.868/1999, a fim de submeter o processo diretamente ao Órgão Especial, para julgamento definitivo da ação.

A Lei Municipal n. 3.641/2026 do Município de Sinop assim dispõe:

Art. 1º Fica autorizado o Município de Sinop a criar o Programa de Oftalmologia nas Escolas, com o objetivo de promover a realização de exames oftalmológicos de forma preventiva nos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino.

Art. 2º O Programa Oftalmologia nas Escolas consiste na realização, preferencialmente no primeiro trimestre de cada ano letivo, de exames destinados a avaliar as condições visuais dos alunos matriculados na rede pública municipal.

Parágrafo único. A avaliação oftalmológica mencionada no caput terá por finalidade aferir a capacidade visual dos estudantes, contribuindo para a prevenção de comprometimentos no desenvolvimento das atividades escolares.

Art. 3º As avaliações e exames oftalmológicos serão gratuitos e realizados em conformidade com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde e do Programa Saúde na Escola.

Art. 4º No âmbito do Programa Oftalmologia nas Escolas, poderão ser realizadas atividades de orientação e campanhas educativas voltadas aos pais ou responsáveis, a fim de estimular o acompanhamento e o tratamento adequado das deficiências visuais eventualmente identificadas.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário, e utilizando-se, inclusive, a critério do Poder Executivo de parcerias público-privadas.

Art. 6º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei no que couber.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (Id. 343902881).

O Autor afirma que a citada norma municipal padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, dado que, embora redigida sob a

forma de norma autorizativa, institui verdadeiro programa público permanente, com comandos normativos impositivos dirigidos ao Poder Executivo, em matéria cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Com efeito, o princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da CRFB e reproduzido no art. 190 da CE/MT, de observância obrigatória pelos Municípios, por força do art. 173, §2º, da Carta Estadual, impõe a cada Poder o exercício de suas funções nos limites traçados pela ordem constitucional, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

Nessa perspectiva, é cediço que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa, criação de programas governamentais e definição de atribuições de órgãos públicos, nos termos do art. 61, §1º, II, da CRFB e do art. 195, parágrafo único, da CE/MT, aplicáveis, por simetria, ao plano municipal.

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento, no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE n. 878.911/RJ), de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Noutras palavras, leis parlamentares que se limitam a criar políticas públicas, sem adentrar no núcleo da iniciativa reservada ao Executivo, são compatíveis com a CRFB. Confira-se:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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.**

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

5. Recurso extraordinário provido. (STF - ARE: 878911 RJ, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016). Negritei.

Todavia, esse entendimento não aproveita à norma ora impugnada, porquanto a Lei Municipal n. 3.641/2026 vai além da simples criação de uma política pública, já que estrutura um programa permanente de execução obrigatória e continuada, fixa periodicidade para sua realização, vincula sua execução às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, define atribuições a órgãos da Administração Direta, impõe articulação com o Sistema Único de Saúde (SUS) e com o Programa Saúde na Escola, e autoriza parcerias público-privadas para o seu custeio.

No caso concreto, a ingerência na esfera administrativa do Poder Executivo não se revela de forma meramente abstrata, mas decorre diretamente da conformação normativa conferida pela lei impugnada.

Com efeito, o art. 2º estabelece a realização periódica e continuada de exames oftalmológicos, com preferência temporal definida, o que impõe ao Executivo a organização de agenda administrativa e logística permanente; o art. 3º determina a gratuidade dos atendimentos e sua execução em conformidade com diretrizes do Sistema Único de Saúde e de programa federal específico, vinculando a atuação administrativa a parâmetros previamente fixados pelo legislador; e o art. 4º

autoriza a realização de campanhas educativas, ampliando o espectro de atuação estatal de forma estruturada.

Tais comandos, considerados em conjunto, não se limitam a enunciar diretrizes programáticas, mas estabelecem verdadeira disciplina operacional de política pública, com imposição de deveres concretos e continuados à Administração.

Nesse contexto, a norma impugnada ultrapassa os limites admitidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 878.911, porquanto não apenas institui política pública em sentido amplo, mas avança sobre a esfera de discricionariedade administrativa ao definir o modo de sua implementação, a periodicidade de suas ações e os parâmetros de sua execução. Há, portanto, inequívoca interferência na organização e no funcionamento da Administração Pública municipal, o que atrai a incidência da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Não se desconhece que a atividade legislativa pode, legitimamente, estabelecer diretrizes e objetivos a serem observados pela Administração Pública. Contudo, quando a disciplina normativa desborda do plano programático e ingressa no terreno da execução administrativa, com definição de tarefas, periodicidade e forma de atuação estatal, resta caracterizada a indevida substituição do espaço decisório próprio do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

A distinção entre a criação admissível de políticas públicas pelo Legislativo e a usurpação inconstitucional da iniciativa privativa do Executivo foi recentemente reafirmada pelo STF no julgamento do RE n. 1.544.272 (Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 26/05/2025), no qual a Corte declarou a constitucionalidade dos dispositivos que criavam política pública em sentido amplo,

mas reconheceu a inconstitucionalidade dos artigos que alteravam a estrutura e o funcionamento da Administração Pública e criavam novas atribuições a órgãos públicos. Veja-se:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA “NA HORA MULHER”. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL APENAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de que “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. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, **desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral.** Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024.

3. **Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa.**

4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024. (STF. RE: 00000000000001544272 DF - DISTRITO FEDERAL, Relator.: Min. Flávio Dino, Data de

Julgamento: 26/05/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Processo Eletrônico – DJe-s/n Divulg. 03-06-2025 Public. 04-06-2025). Negritei.

A lição extraída da jurisprudência da Suprema Corte mostra-se clara: é lícita a lei parlamentar que estabelece diretrizes ou objetivos para a Administração, **mas é inconstitucional aquela que, ao fazê-lo, interfere na organização, na estrutura ou nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo.**

No caso em exame, a Lei n. 3.641/2026 enquadra-se precisamente nesta última categoria.

Ademais, o fato de a lei ter sido redigida sob a forma autorizativa (“fica autorizado o Município de Sinop a criar”) não tem o condão de afastar o vício.

É cediço que o STF possui entendimento consolidado no sentido de que o conteúdo material da norma prevalece sobre a sua forma aparente, de modo que leis parlamentares que, embora se apresentem como autorizativas, na prática impõem deveres, obrigações e estruturas administrativas ao Executivo, padecem de vício formal de iniciativa.

Nesse sentido:

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6.095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes.

1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo. Precedentes: ARE nº 1.022 .397-AgR, de minha relatoria,

Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14.

2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 1337675 RJ 0019862-54.2020.8.19 .0000, Relator: Ministro Dias Toffoli, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 20/06/2022). Negritei.

Cumpre salientar que este Órgão Especial, outrossim, tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que imponham obrigações administrativas ao Poder Executivo, em violação à reserva de iniciativa e ao princípio da simetria constitucional, consoante os precedentes citados nos autos envolvendo os Municípios de Barra do Bugres e Tangará da Serra, *in verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ABERTURA DA FARMÁCIA POPULAR AOS FINAIS DE SEMANA E FERIADOS. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em exame

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Município de Barra do Bugres em face da Câmara Municipal, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.710/2025, que impôs ao Poder Executivo a abertura da Farmácia Municipal Popular aos finais de semana e feriados. O Município sustenta vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes. A Câmara Municipal defende a validade da norma, invocando interesse local. A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido.

II. Questão em discussão

2. A controvérsia consiste em determinar: (i) se a Lei Municipal n.

2.710/2025 incorreu em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ao tratar de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo; (ii) se a norma afronta materialmente o princípio da separação e independência dos poderes.

III. Razões de decidir

3. Compete privativamente ao Prefeito dispor sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública municipal, bem como sobre regime jurídico de servidores e serviços públicos (CF/1988, art. 61, § 1º, II; CE/MT, art. 195, parágrafo único, incisos II e III; LOM/Barra do Bugres, art. 48).

4. A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, impôs obrigações administrativas ao Executivo, caracterizando vício de iniciativa e ingerência indevida na gestão pública.

5. Configura-se também inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação de poderes (CE/MT, arts. 9º e 190), uma vez que a norma suprimiu a competência discricionária do Executivo para avaliar conveniência, oportunidade e viabilidade das medidas.

IV. Dispositivo e tese

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Tese de julgamento: “1. É inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que imponha ao Poder Executivo a abertura de serviços públicos, por caracterizar vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes. 2. Compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização, funcionamento e atribuições da Administração Pública municipal.”

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 61, § 1º, II; CE/MT, arts. 9º, 190 e 195, parágrafo único, incisos II e III; LOM/Barra do Bugres, art. 48.

Jurisprudência relevante citada: TJSP, ADI 2386063-81.2024.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, Órgão Especial, j. 13.08.2025; TJMT, N.U 1015771-18.2023.8.11.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Serly Marcondes Alves, j. 26.02.2024. (TJMT - ADI 10212407420258110000, Relator: Des. José Luiz

Leite Lindote, Data de Julgamento: 19/11/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/11/2025).

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.923/2025 DO MUNICÍPIO DE TANGARÁ DA SERRA LIMPEZA DIÁRIA DE CALÇADAS E TERRENOS PÚBLICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

I. Caso em exame

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Tangará da Serra em face da Lei Municipal n.º 6.923/2025, de iniciativa parlamentar, que impõe ao Poder Executivo, a realização diária de limpeza e manutenção de calçadas e terrenos públicos, com a criação de equipes específicas, possibilidade de parcerias privadas e elaboração de cronograma público de execução.

II. Questão em discussão

Discute-se se a Lei Municipal n.º 6.923/2025 usurpa competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e viola o princípio da separação dos poderes, acarretando inconstitucionalidade formal e material.

III. Razões de decidir

(i) A norma impugnada extrapola o poder de legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) ao adentrar matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), impondo deveres concretos e vinculantes à administração municipal, tais como: a criação de equipes específicas, a elaboração de cronograma de limpeza e a fiscalização contínua dos serviços; (ii) tais comandos configuram ingerência indevida na organização e funcionamento da Administração Pública, matéria de competência exclusiva do Executivo, em violação direta ao

princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; CE/MT, art. 190).

(iii) A jurisprudência consolidada do STF (Tema 917 da Repercussão Geral) e deste Tribunal é firme no sentido de que é inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, deveres ou estrutura administrativa do Poder Executivo.

IV – Dispositivo

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente

Tese de julgamento: “É formal e materialmente inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que imponha ao Poder Executivo obrigações administrativas e operacionais, por violação à reserva de iniciativa e ao princípio da separação dos poderes.”
Dispositivos relevantes citados: CF/88, arts. 2º, 29, 30, 61, § 1º, II, e, e art. 113 do ADCT; CE/MT, arts. 66, 173, § 2º, 190 e 195; LC 101/2000, art. 16. (TJMT. ADI: 10238553720258110000, Relator: Des. Carlos Alberto Alves Da Rocha, Data de Julgamento: 26/11/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/11/2025).

Nessa esteira, é manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 3.641/2026, do Município de Sinop, por vício de iniciativa, dado que a norma parlamentar invadiu a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da CRFB e reproduzido no art. 190 da CE/MT.

Desta feita, a procedência do pedido é medida impositiva.

Forte nessas razões, **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, movida pelo Prefeito do Município de Sinop/MT, para declarar inconstitucional, por vício formal de iniciativa, a Lei Ordinária Municipal n. 3.641/2026 de Sinop-MT, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 14/05/2026



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1046851-29.2025.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

Relator: Des(a). HELIO NISHIYAMA

Turma Julgadora: [DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GILBERTO GIRALDELLI, DES(A). JOSE LUIZ LEITE LINDOTE, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARCOS REGENOLD FERNANDES, DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO]

Parte(s):

[CLAUDIO FERREIRA DE SOUZA - CPF: 705.510.651-68 (AUTOR), LUIS HENRIQUE NUCCI VACARO - CPF: 576.868.316-04 (ADVOGADO), CAMARA MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 00.177.279/0001-83 (REU), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), PREFEITO MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS (AUTOR), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (AUTOR)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO

ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE SEMAGLUTIDA E TIRZEPATIDA. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE COMITÊ TÉCNICO-CIENTÍFICO. SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO MATERIAL. CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Rondonópolis contra a Lei Municipal n. 14.465/2025, de iniciativa parlamentar, que (i) prevê a disponibilização gratuita, no âmbito do Sistema Único de Saúde Municipal, de análogos de GLP-1 e GIP (incretinomiméticos), de aplicação injetável e semanal (v.g. semaglutida e tirzepatida) a pacientes com obesidade e diabetes tipo II; (ii) vincula a dispensação a protocolo clínico e terapêutico; (iii) atribui competências a órgão municipal especializado; (iv) institui Comitê Técnico-Científico; e (v) impõe à Secretaria Municipal de Saúde o encargo de coordenar o Comitê Técnico-Científico.

2. Requerimento: declaração de inconstitucionalidade da norma por ofensa

aos princípios da reserva da administração e da separação dos poderes e em decorrência da criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro (Const. Estadual, arts. 195, parágrafo único, inc. III,9º, 190 e 165, inc. I e II).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. As questões em discussão consistem em: *(i)* verificar se a lei municipal de iniciativa parlamentar invade domínio reservado à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ao dispor sobre organização administrativa, atribuição de órgãos e instituição de colegiado técnico no interior da estrutura do Executivo; *(ii)* aferir se a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, sem estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro e sem indicação concreta de fonte de custeio, inquina a norma de inconstitucionalidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa, criação, estrutura, funcionamento e atribuição de órgãos da Administração Pública.

5. O vício de iniciativa não é passível de convalidação por ato posterior, seja pela sanção do Chefe do Executivo, seja pela promulgação do Presidente da Casa Legislativa.

6. É constitucional a lei de iniciativa parlamentar que cria políticas públicas, desde que não ingresse no núcleo da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a exemplo da organização e do funcionamento da Administração Pública.

7. Usurpa a competência legiferante privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de origem parlamentar que, a pretexto de instituir política pública de

saúde, atribui competências exclusivas a órgão municipal especializado, exige qualificação específica de profissionais médicos para a dispensação de medicamentos, impõe protocolo clínico obrigatório, fixa prazo para regulamentação da norma pelo Executivo e institui colegiado técnico-científico com funções normativas e deliberativas no interior da estrutura administrativa.

8. A criação de comitê técnico-científico com funções normativas, deliberativas e consultivas no interior da estrutura administrativa do Poder Executivo constitui atividade típica de organização administrativa, cuja disciplina é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

9. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, da declaração de adequação orçamentária e da demonstração de compatibilidade com os mecanismos de planejamento (ADCT, art. 13; LC n. 101/2000, art. 16, inc. I e II).

10. A previsão genérica de que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias é desprovida de conteúdo concreto e não supre a exigência constitucional de estudo prévio do impacto orçamentário-financeiro.

11. A finalidade socialmente relevante da norma não convalida vícios decorrentes da inobservância da reserva de iniciativa, da ofensa ao princípio da separação de poderes e da exigência constitucional de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

IV.DISPOSITIVO

12. Representação julgada procedente.

Dispositivos relevantes citados: CF, art. 61, § 1º, inc. II; ADCT, art. 113; Constituição Estadual de Mato Grosso, arts. 9º, 165, inc. I e II, 190 e 195, parágrafo único, III; LC n. 101/2000, art. 16, inc. I e II.

Jurisprudências relevantes citadas: STF, ADI 6337, ADI 7145, RE 1.482.513, RE 1.544.272, ARE 878.911 (Tema 917 da Repercussão Geral); TJMT, ADI 1020713-25.2025.8.11.0000, ADI 1002611-18.2026.8.11.0000, ADI 1028104-31.2025.8.11.0000.

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. HÉLIONISHIYAMA (RELATOR)

Egrégio Órgão Especial:

Em análise ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito do Município de Rondonópolis** contra a **Lei Municipal n. 14.465/2025**, de iniciativa parlamentar, que *“institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde do Município de Rondonópolis, a disponibilização gratuita de análogos de GLP-1 e/ou GIP (incretinomiméticos) de aplicação semanal para pacientes com obesidade e diabetes tipo II, e dá outras providências”*.

O autor esclarece que os medicamentos mencionados na Lei n. 14.465/2025 *“são comumente comercializados no setor privado sob a forma de canetas ou seringas, com princípio ativo de tirzepatida, atualmente comercializados por laboratórios no território nacional, cujo nome comercial conhecido é o monjaro”* (sic).

Invoca parâmetros de controle dispositivos previstos na Constituição Estadual (arts. 1º, 9º, 40, inc. I, 66, inc. II e V, 162, 195, 219 e 225) e na Constituição Federal (arts. 1º, 2º, 61, § 1º, inc. II, alínea e, e 198).

Sustenta que o diploma questionado padeceria de inconstitucionalidade formal por violar a reserva de iniciativa do Prefeito para a propositura de leis que disponham sobre planejamento, implementação e execução de políticas públicas de saúde, bem como sobre a organização e funcionamento dos órgãos administrativos.

Argumenta que a norma também seria inconstitucional por criar despesas sem estimativa de impacto financeiro, não definir a fonte de custeio e não demonstrar a adequação à lei orçamentária anual, em desrespeito aos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Complementa que *“não cabe ao Município, por iniciativa parlamentar, instituir, de modo isolado, programa de fornecimento de medicamentos que se inserem em políticas de saúde de abrangência estadual ou nacional, especialmente quando se trata de fármacos classificados como de alto custo, cuja aquisição, financiamento, protocolo terapêutico e logística são, pela legislação federal, de responsabilidade da União e dos Estados” (sic).*

Por fim, aduz que, ao impor ao Município o dever de disponibilizar gratuitamente medicamentos de alto custo, cuja responsabilidade é atribuída aos Estados ou à União, a norma impugnada *“rompe a lógica federativa do SUS, cria despesa sem lastro financeiro e afronta diretamente o ordenamento constitucional”*.

Com suporte nessas razões, requereu a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal n. 14.465/2025** (id. 337795888).

Para viabilizar a apreciação definitiva da controvérsia constitucional instaurada, adotou-se o rito abreviado para processamento da demanda, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/99 (id. 341604866).

Apesar de regularmente intimada, a Câmara de Vereadores da do Município de Rondonópolis não se manifestou (id. 349442360).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela **procedência** da pretensão, *“vez que a lei impugnada interfere diretamente na gestão administrativa e orçamentária do Executivo, cria obrigações operacionais e financeiras”* (id. 358525367).

É o relatório.

VOTO

EXMO.SR. DES. HÉLIONISHIYAMA (RELATOR)

Egrégio Órgão Especial:

O objeto desta representação é a **Lei do Município de Rondonópolis n. 14.465/2025**, que prevê a distribuição gratuita, no âmbito do Sistema Único de Saúde Municipal, de medicamentos que agem nos receptores de GLP-1 (peptídeo semelhante ao glucagon-1) e GIP (polipeptídeo insulínico dependente de glicose) a pacientes com obesidade e diabetes tipo II, desde que preenchidos os critérios clínicos previstos na norma.

Para ampliar a compreensão, convém anotar que os medicamentos dessa

classe, denominados incretinomiméticos, são de aplicação injetável semanal e atuam na regulação do apetite, contribuindo para a perda de peso e o controle glicêmico. São exemplos amplamente conhecidos a semaglutida e a tirzepatida, comercializados sob os nomes de Ozempic, Wegovy e Mounjaro.

O diploma municipal condiciona a dispensação à prescrição por médico endocrinologista ou endocrinopediatra lotado no Centro de Diabetes e Endocrinologia de Rondonópolis, o CEDERO (art. 1º, § 1º), além de vincular o tratamento a protocolo municipal clínico e terapêutico, composto por avaliação médica, atendimento nutricional, apoio psicológico e registro de efeitos adversos e evolução clínica (art. 3º).

A legislação também impõe ao Poder Executivo Municipal o dever de regulamentar a norma no prazo de 90 dias (art. 4º) e institui o Comitê Técnico-Científico sob coordenação da Secretaria Municipal de Saúde, com funções normativas e deliberativas sobre critérios clínicos, protocolos e inclusão de novas indicações terapêuticas (art. 7º) (id. 337795896).

A controvérsia está em saber se a norma questionada padece de inconstitucionalidade por invadir competência legislativa própria do Poder Executivo (Const. Estadual, art. 195, parágrafo único, inc. III), violar o princípio da separação dos poderes (Const. Estadual, art. 9º) e vir desacompanhada de estimativa prévia de impacto financeiro (ADCT, art. 113).

Adianta-se que a resposta é positiva.

Com o objetivo de preservar a autonomia de cada Poder no exercício de suas funções típicas, o modelo constitucional brasileiro distribui as competências materiais entre os Poderes e delimita, com rigor, qual deles pode deflagrar o processo legislativo sobre determinadas matérias.

No ponto de interesse, a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, inc. II, reserva privativamente ao Chefe do Poder Executivo a propositura de leis que disponham, dentre outras matérias, sobre organização administrativa, serviços públicos, servidores públicos e órgãos públicos.

Por força do princípio da simetria, a norma é repetida na Constituição Estadual, que, em seu art. 195, parágrafo único, confere ao Prefeito competência privativa para propor leis sobre matéria orçamentária e tributária (inc. I); servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (inc. II); criação, estrutura e atribuição de órgãos da Administração Pública (inc. III); e criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração (inc. IV).

O ensinamento da doutrina é bastante elucidativo:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732).

A opção de outorgar apenas ao Chefe do Poder Executivo a competência para propor leis nessas áreas decorre da compreensão de que é o Poder Executivo quem detém a visão global e aprofundada do funcionamento da máquina administrativa, das restrições orçamentárias e das necessidades e limitações operacionais dos órgãos públicos.

Nessa lógica, é defeso ao Poder Legislativo avocar para si essa iniciativa, sob pena de se permitir que um Poder imponha ao outro obrigações sem considerar as repercussões operacionais, financeiras e organizacionais da medida e, sobretudo, sem lastro constitucional.

Não à toa, o vício de iniciativa é insuscetível de convalidação por qualquer ato posterior, seja a sanção do Chefe do Executivo, seja a promulgação pelo Presidente da Casa Legislativa, conforme reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

“Sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo. O processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo. Precedentes. 2. Os limites da auto-organização política não podem violar a arquitetura constitucional estruturante. O processo legislativo encerra complexo normativo de edificação de espécies normativas de reprodução obrigatória. Nesse sentido, a interpretação jurídica adscrita ao art. 25 da Constituição Federal (ADI 4.298, ADI 1.521, ADI 1.594. ADI 291). 3. Norma originária de conformação do processo legislativo estadual com vigência há mais de três décadas. A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para a tutela adequada da confiança legítima que resultou na prática de atos com respaldo em autoridade aparente das leis publicadas e observa a boa-fé objetiva enquanto princípio geral de direito norteador das decisões judiciais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com atribuição de modulação dos efeitos da decisão” (ADI 6337, Rel. Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, 22.10.2020).

Trata-se de posicionamento também consolidado neste Tribunal de Justiça:

“O vício formal é insanável e não se convalida com sanção posterior, devendo ser

declarada a inconstitucionalidade com efeitos retroativos” (ADI 1020713-25.2025.8.11.0000, Rel. Des. Orlando de Almeida Perri, Órgão Especial, DJE 16.9.2025).

Fixadas essas premissas, cumpre examinar se a **Lei Municipal n. 14.465/2025** ingressa no domínio reservado à iniciativa do Chefe do Poder Executivo ou permanece no campo das diretrizes gerais de política pública, cuja propositura é franqueada ao Poder Legislativo.

A distinção é relevante, porquanto o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE n. 878.911 (Tema 917 da Repercussão Geral), fixou a tese de que *“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)”*.

A interpretação restritiva conferida à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo é constantemente reafirmada em outros julgados: *“Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar”* (RE 1.482.513, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJE 6.2.2025).

Contudo, o próprio Supremo Tribunal Federal vem impondo os contornos dessa orientação, ao diferenciar os dispositivos normativos que se limitam a criar políticas públicas daqueles que interferem na estrutura e no funcionamento da administração, conforme se extrai do julgado a seguir reproduzido:

“É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como,

por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (...). Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa” (RE 1.544.272, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJE 4.6.2025).

No caso concreto, a Lei Municipal n. 14.465/2025 não se limita a estabelecer diretrizes gerais de política pública ou objetivos programáticos. Ao contrário, vincula a atuação do Poder Executivo ao prever atribuições de órgãos municipais (CEDEROe Secretaria de Saúde) e criar colegiado técnico (Comitê Técnico-Científico).

A análise dos dispositivos revela que a norma interfere diretamente na organização, na estrutura e no funcionamento da Administração Municipal em pelo menos quatro aspectos: (i) atribuição ao CEDERO de competência exclusiva para dispensação e aplicação do medicamento, com exigência de médico com qualificação específica (art. 1º, §§ 1º e 2º); (ii) imposição de protocolo clínico obrigatório com avaliação médica, atendimento nutricional, apoio psicológico e registro de dados (art. 3º); (iii) regulamentação da lei pelo Poder Executivo no prazo de 90 dias; e (iv) instituição do Comitê Técnico-Científico e imposição à Secretaria Municipal de Saúde do encargo de coordená-lo (art. 7º).

A criação do Comitê Técnico-Científico (art. 7º) é o exemplo mais expressivo da usurpação de competência, porque a instituição de colegiado com funções normativas, deliberativas e consultivas no interior da estrutura administrativa do Poder Executivo é atividade típica de organização administrativa, cuja disciplina, por isso mesmo, é reservada ao Prefeito Municipal (Const. Estadual, art. 195, parágrafo único, inc. III).

A compreensão não é exclusiva deste relator.

Em julgado recente, este Órgão Especial declarou a inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que, a pretexto de instituir programa de caçambas para recolhimento de resíduos sólidos, atribuía competências a secretaria municipal, fixava prazos para atividades administrativas e criava obrigações operacionais ao Executivo:

“A Lei Municipal n. 14.290/2025 não se limita a estabelecer diretrizes gerais de política pública ou objetivos programáticos, mas institui programa administrativo específico, define estrutura operacional, estabelece obrigações concretas para órgãos da Administração Pública, fixa prazos para execução de atividades administrativas, determina a forma de atuação do Poder Executivo e cria atribuições para secretarias municipais, caracterizando-se como lei de organização administrativa que interfere diretamente na estrutura, no funcionamento e nas atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal” (ADI 1002611-18.2026.8.11.0000, Relator Des. Gilberto Giraldelelli, Órgão Especial, DJE 14.4.2026).

À vista desse cenário, é fácil perceber que Lei Municipal n. 14.465/2025 incide em domínio constitucionalmente reservado à iniciativa do Prefeito, em franco descompasso com os princípios da reserva da administração e da separação de poderes (Const. Estadual, arts. 9º, 190 e 195, parágrafo único, inc. III), padecendo de inconstitucionalidade formal por vício subjetivo.

Para além do vício formal que macula a norma desde sua origem, a Lei Municipal n. 14.465/2025 incorre em inconstitucionalidade material ao criar despesa obrigatória de caráter continuado sem qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sem indicação de fonte de custeio e sem demonstração de compatibilidade com a lei orçamentária anual.

Incluído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, o art. 113 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias prevê que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou implique renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Cuida-se de requisito de observância cogente por todos os entes federativos, funcionando como mecanismo constitucional de salvaguarda do equilíbrio das finanças públicas e da gestão fiscal responsável, cujo desrespeito acarreta a inconstitucionalidade do ato normativo.

Eis a lição do Supremo Tribunal Federal: “*É inconstitucional, por violação ao art. 113 do ADCT, o dispositivo de lei que importe em aumento de despesa para o Poder Executivo, que decorra de proposição legislativa desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro*” (ADI 7145, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJE 20.10.2025).

Esta Corte Estadual caminha no mesmo sentido: “*A ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro configura vício formal insanável, em afronta ao art. 113 do ADCT, requisito de observância obrigatória para normas que criem despesa pública, comprometendo o equilíbrio fiscal e a responsabilidade na gestão financeira*” (ADI 1028104-31.2025.8.11.0000, Rel. Des. Marcos Regenold Fernandes, Órgão Especial, DJE 15.4.2026).

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) assinala que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com declaração de adequação orçamentária e compatibilidade com os instrumentos de planejamento (art. 16, inc. I e II).

Nenhuma dessas exigências, porém, foi obedecida pelo legislador rondonopolitano, uma vez que o art. 8º do diploma se limita a prever que “*as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias do Município*”, fórmula genérica e desprovida de conteúdo concreto que, é fácil notar, nem de longe supre os mandamentos constitucional e infraconstitucional.

Na prática, a falta de estudo prévio do impacto financeiro e de indicação da rubrica orçamentária compromete o equilíbrio das contas públicas e pode gerar a paralisação de programas e serviços essenciais, sobretudo em razão do alto custo de medicamentos à base de semaglutida e tirzepatida.

Por decorrência lógica, a lei discutida igualmente viola o art. 165, inc. I e II, da Constituição Estadual, que veda tanto a implementação de programas ou projetos não contemplados na lei orçamentária anual quanto a realização de despesas ou a assunção de obrigações que ultrapassem os créditos orçamentários vigentes.

Enfim, embora louvável a intenção do legislador de disponibilizar à população rondonopolitana obesa e diabética tratamento farmacológico de última geração, a finalidade socialmente relevante não é capaz de resistir aos parâmetros de controle previstos nos arts. 195, parágrafo único, inc. III, 9º, 190 e 165, inc. I e II, todos da Constituição Estadual e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com essas considerações, julgo **procedente** a representação de inconstitucionalidade, para declarar **inconstitucional a Lei n. 14.465/2025 do Município de Rondonópolis**, em sintonia com o parecer ministerial.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 14/05/2026



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número **Único:** 1033224-55.2025.8.11.0000
Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
Assunto: [Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]
Relator: Des(a). MARIA EROTIDES KNEIP

***Turma Julgadora:** [DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GILBERTO GIRALDELLI, DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). JOSE LUIZ LEITE LINDOTE, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARCOS MACHADO, DES(A). MARCOS REGENOLD FERNANDES, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO]*

Parte(s):

[CLAUDIO FERREIRA DE SOUZA - CPF: 705.510.651-68 (AUTOR), LUIS HENRIQUE NUCCI VACARO - CPF: 576.868.316-04 (ADVOGADO), CAMARA MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 00.177.279/0001-83 (REU), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), PREFEITO MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS (AUTOR), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (AUTOR)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE CONCEDEU A LIMINAR, NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA.**

E M E N T A

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PARTO CESARIANO ELETIVO NO SUS MUNICIPAL. GARANTIA DE ANALGESIA E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE. POSSÍVEL VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO OU EXPANSÃO DE DESPESA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. POSSÍVEL INVASÃO DE COMPETÊNCIA E INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DA SAÚDE. PRESENÇA DE FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal nº 14.291/2025, do Município de Rondonópolis/MT, de iniciativa parlamentar, que assegura à gestante a realização de cesariana eletiva no Sistema Único de Saúde municipal, garante analgesia durante o parto e impõe aos estabelecimentos de saúde obrigações de informação, orientação, disponibilização de profissionais e infraestrutura adequada para a realização dos procedimentos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) definir se a lei municipal impugnada padece de vício formal de iniciativa por interferir na organização e funcionamento da Administração Pública e da política municipal de saúde; (ii) estabelecer se a norma criou ou expandiu despesa obrigatória sem a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT; e (iii) determinar se o diploma municipal extrapola a competência legislativa local ao interferir em matéria sujeita a diretrizes nacionais do Sistema Único de Saúde.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A lei impugnada possui densidade normativa relevante e não se limita à proclamação abstrata de direitos, pois estabelece obrigações concretas aos estabelecimentos de saúde, com repercussão direta na organização e execução do serviço público de saúde municipal.

4. A disciplina legislativa interfere na conformação operacional da política pública de saúde e nas atribuições administrativas, o que indica possível violação da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 195, parágrafo único, III e IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

5. A reserva de iniciativa alcança não apenas a criação de cargos ou órgãos, mas também normas que, embora voltadas à prestação de direitos, interferem diretamente no funcionamento dos serviços públicos e na estrutura administrativa.

6. A lei impugnada estabelece comandos positivos dirigidos à rede pública e conveniada de saúde, com potencial de alterar procedimentos internos, fluxos assistenciais e encargos operacionais, restringindo a margem de gestão administrativa do Poder Executivo.

7. A plausibilidade do vício formal também decorre da alegação de que a norma criou ou expandiu despesa pública sem a

correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT, cuja observância se estende aos entes municipais.

8. A regulamentação municipal sobre cesariana eletiva, analgesia e protocolos assistenciais aparenta incidir em campo normativo sujeito à coordenação sistêmica e às diretrizes nacionais do SUS, o que suscita dúvida relevante quanto aos limites da competência suplementar municipal.

9. A jurisprudência de tribunais estaduais tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis municipais semelhantes, por vício de iniciativa e por interferência na gestão administrativa da política pública de saúde.

10. O *periculum in mora* configura-se porque a vigência da lei pode impor reorganização imediata dos serviços de saúde, criação de novas obrigações assistenciais e incremento de despesas públicas, cujos efeitos podem ser de difícil reversão caso a norma venha a ser posteriormente declarada inconstitucional.

11. A suspensão cautelar da eficácia da norma constitui medida adequada para resguardar a supremacia da Constituição, a segurança jurídica e a regularidade da gestão administrativa até o julgamento definitivo da ação.

IV. DISPOSITIVO E TESE

12. Medida cautelar deferida.

Tese de julgamento:

1. Lei de iniciativa parlamentar que impõe obrigações concretas à rede pública de saúde e interfere na organização administrativa da política sanitária pode caracterizar violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

2. A criação ou expansão de despesa pública por meio de

lei exige a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável também aos entes municipais.

3. A edição de norma municipal sobre protocolos assistenciais e organização da política pública de saúde deve respeitar os limites da competência suplementar e as diretrizes nacionais do Sistema Único de Saúde.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 24, XII e XV, e 30, I e II; ADCT, art. 113; Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 195, parágrafo único, III e IV.

Jurisprudência relevante citada: TJ-MG, ADI nº 2414969-44.2024.8.13.0000, Rel. Des. Adriano de Mesquita Carneiro, Órgão Especial, j. 02.09.2024; TJ-MG, ADI nº 2414969-44.2024.8.13.0000, Rel. Des. Adriano de Mesquita Carneiro, Órgão Especial, j. 27.06.2025; TJ-RO, ADI nº 0800754-22.2020.822.0000, j. 25.05.2020.

RELATÓRIO

Exma. Sra. Desa. MARIA EROTIDES KNEIP

Eminentes Pares:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta por Cláudio Ferreira de Souza, Prefeito do Município de Rondonópolis/MT, em face da Lei Municipal nº 14.291/2025, diploma oriundo de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o direito da gestante de optar pela realização de parto cesariano no Sistema Único de Saúde, independentemente de indicação clínica, além de assegurar acesso à analgesia durante o parto e impor deveres operacionais aos estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS no âmbito municipal.

A inicial afirma a legitimidade ativa do Chefe do Executivo

municipal para a instauração do controle concentrado perante esta Corte, com fundamento no art. 124, IX, da Constituição do Estado de Mato Grosso e no art. 125, § 2º, da Constituição Federal.

Sustenta, em síntese, que a norma impugnada, por ter sido deflagrada por membro do Poder Legislativo local, incorre em vício formal de iniciativa, uma vez que interfere diretamente na organização e no funcionamento da Administração Pública municipal, especialmente no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde e das unidades conveniadas, criando obrigações relacionadas à execução de política pública de saúde, à disponibilização de estrutura, profissionais e medicamentos, bem como à observância de procedimentos assistenciais específicos.

Aduz, ainda, que a lei gera aumento de despesa sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em afronta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alega também a presença de inconstitucionalidade material, ao argumento de que o diploma municipal invade matéria inserida no campo normativo da União e dos Estados, em especial no que concerne às diretrizes nacionais do SUS, aos protocolos clínicos de atenção obstétrica e à disciplina técnico-regulatória da assistência à gestante.

Afirma, por fim, a presença dos requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar, destacando a plausibilidade jurídica da tese deduzida e o risco de dano decorrente da imediata produção de efeitos da lei, inclusive sob o aspecto financeiro, porquanto a petição aponta diferença expressiva entre o custo do parto normal e o do parto cesariano, segundo dados do SIHD 2024, com repercussão concreta sobre a capacidade orçamentária municipal.

Ao final, requer o recebimento e processamento da presente ação, a concessão da cautelar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 14.291/2025, a requisição de informações à Câmara Municipal de Rondonópolis e, posteriormente, a

oitiva da Procuradoria-Geral de Justiça.

Notificada, a Câmara Municipal de Rondonópolis não se manifestou, conforme certidão de decurso de prazo lançada nos autos (id 331457383).

É o relatório.

VOTO

Exma. Sra. Desa. MARIA EROTIDES KNEIP (Relatora)

Eminentes Pares:

Examinando os autos em sede de cognição própria das medidas cautelares em controle concentrado, entendo presentes, ao menos em juízo preliminar, os requisitos necessários à suspensão imediata da eficácia da norma impugnada.

A admissibilidade da presente ação, em análise inicial, revela-se suficientemente demonstrada. A petição identifica de maneira precisa o ato normativo objeto de controle, delimita os fundamentos constitucionais tidos por violados e foi proposta por legitimado em tese apto à instauração do controle abstrato perante o Tribunal de Justiça, além de versar sobre lei municipal posterior à Constituição Estadual. Também se mostra adequado, em linha com a orientação consolidada, o emprego, como parâmetro de controle, de normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos Estados, sem prejuízo dos dispositivos expressos da Constituição do Estado de Mato Grosso invocados na inicial.

No tocante ao *fumus boni iuris*, a plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade formal mostra-se, neste primeiro exame, juridicamente relevante. A lei impugnada não se limita a enunciar diretriz programática genérica nem a veicular simples proclamação de direitos sem repercussão administrativa concreta. Ao revés, segundo a própria descrição constante da inicial, trata-se de norma que assegura a realização de cesariana eletiva no SUS municipal, garante analgesia durante o parto e impõe aos estabelecimentos de saúde obrigações específicas de informação, orientação, disponibilização de profissionais e garantia de infraestrutura adequada à

execução dos procedimentos.

Há, portanto, nítida densidade normativa com reflexo direto na organização do serviço público de saúde, na definição de atribuições administrativas e na forma de execução de política pública setorial.

Nesse contexto, a tese de que a iniciativa legislativa estaria reservada ao Chefe do Poder Executivo, à luz do art. 195, parágrafo único, III e IV, da Constituição Estadual, não se mostra desarrazoada, sobretudo porque a própria petição noticia que o processo legislativo foi instaurado por iniciativa parlamentar e que a norma cria deveres imediatos para a Administração Pública municipal e para a rede de atendimento vinculada ao SUS local.

Em juízo de deliberação, avulta a compreensão de que a disciplina legislativa questionada ultrapassa a mera suplementação normativa autorizada ao Município e avança sobre espaço decisório típico do Executivo, alcançando a conformação operacional da política pública de saúde.

A reserva de iniciativa, em hipóteses dessa natureza, não se esgota na criação nominal de órgãos ou cargos, incidindo também quando a lei, embora formalmente voltada à prestação de direitos, interfere concretamente nas atribuições administrativas, no funcionamento dos serviços e na alocação de estrutura estatal.

A relevância jurídica da tese autoral, nessa linha, decorre justamente do fato de que a norma impugnada, em vez de preservar margem de gestão ao administrador, estabelece comandos positivos específicos dirigidos à rede pública e conveniada de saúde, com potencial de remodelar procedimentos internos, fluxos assistenciais e encargos operacionais.

Corroborando a plausibilidade do vício de iniciativa, a jurisprudência de outros tribunais, em casos idênticos, tem se firmado no mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI Nº 3.762/2024 DO MUNICÍPIO DE UNAÍ -

POSSIBILIDADE DE OPÇÃO PELA GESTANTE DE REALIZAÇÃO DE PARTO CESARIANO A PARTIR DA 39ª SEMANA E ANALGESIA NO PARTO NORMAL - PROPOSTA APRESENTADA POR MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO - APARENTE VÍCIO DE INICIATIVA - PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. - Para que a parte possa obter a tutela cautelar é preciso comprovar a plausibilidade do direito invocado - fumus boni iuris - e a possibilidade de prejuízo irreparável com a demora no julgamento de mérito da ação - periculum in mora - Ante o aparente vício de iniciativa e o perigo de dano, em razão da entrada em vigor de norma que pode criar despesas ao Município, há que se deferir a medida cautelar de suspensão da Lei impugnada.” (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 24149694420248130000, Relator: Des.(a) Adriano de Mesquita Carneiro, Data de Julgamento: 02/09/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação:09/09/2024)

Também se apresenta, em análise prefacial, consistência no fundamento referente ao art. 113 do ADCT. A inicial sustenta que a Lei Municipal nº 14.291/2025 criou ou expandiu despesa obrigatória sem vir acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, ressaltando que a execução da norma demanda horas de trabalho de servidores, infraestrutura, medicamentos e disponibilização de profissionais habilitados, o que evidencia repercussão fiscal concreta.

A própria petição transcreve precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o art. 113 do ADCT possui caráter de reprodução obrigatória e se aplica às proposições legislativas dos entes municipais, exigindo estudo prévio sempre que haja criação ou alteração de despesa. Embora o exame definitivo desse ponto dependa do contraditório institucional e da instrução documental própria do controle abstrato, há, por ora, plausibilidade suficiente para reconhecer a relevância da alegação de vício formal autônomo.

A plausibilidade do direito invocado também se reforça, neste momento inicial, pela alegação de que a lei municipal avança sobre matéria inserida em regime normativo nacional da saúde pública. A petição sustenta que a disciplina da cesariana eletiva, da analgesia e dos protocolos clínicos voltados à segurança materno-fetal dialoga com diretrizes nacionais do SUS e com normativas técnicas

expedidas pelos órgãos federais e de regulação profissional. Ainda que a definição do exato alcance da competência suplementar municipal demande exame de mérito mais aprofundado, a argumentação apresentada não se revela destituída de fundamento, sobretudo porque a norma impugnada parece impor, desde logo, solução normativa positiva em campo altamente sensível, que reclama coordenação sistêmica, padronização técnica e análise de impacto sobre a rede pública. Esse quadro recomenda prudência judicial, especialmente quando se trata de aferir a validade de diploma que, à primeira vista, interfere simultaneamente na estrutura administrativa, no custeio e na execução técnica da política pública sanitária.

A jurisprudência pátria tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de normas municipais que, a pretexto de legislar sobre interesse local, invadem a competência da União e dos Estados para estabelecer diretrizes gerais sobre saúde:

“Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Garantia à gestante a optar a via de parto, vaginal ou cesariano, a partir da trigésimanona semana de gestação e o direito a analgesia quando na escolha pelo parto vaginal. Medida cautelar. Ad referendum. Confirmada. Julgamento imediato do mérito. Norma que refoge ao interesse local. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal evidenciada. É inconstitucional lei ordinária aprovada e promulgada pelo Poder Legislativo, que trata de matéria que interfere na gestão administrativa da saúde no âmbito municipal e refoge ao interesse local, notadamente quando contraria a política pública nacional de saúde, que estabelece o parto normal como regra, os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas, a Rede Nacional de Ações e Serviços de Saúde (Renases), o princípio da prevenção de risco à saúde e as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS).” (TJ-RO - ADI: 08007542220208220000 RO 0800754-22.2020.822.0000, Data de Julgamento: 25/05/2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.762/2024 DO MUNICÍPIO DE UNAÍ - POSSIBILIDADE DE OPÇÃO PELA GESTANTE DE REALIZAÇÃO DE PARTO CESARIANO A PARTIR DA 39ª SEMANA E ANALGESIA NO PARTO NORMAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - VÍCIO FORMAL E MATERIAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. - A Constituição atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência classificada como concorrente para legislar sobre a defesa da saúde e proteção à infância e juventude (art. 24, XII e XV), cabendo à União legislar sobre normas gerais e

aos Estados e Distrito Federal de forma complementar e, havendo omissão, poderá o ente estadual dispor sobre a questão de maneira integral - A respeito dos Municípios, da interpretação do art. 30, da Constituição, extrai-se que caberá a estes legislar sobre os assuntos de interesse local (inciso I) e de forma complementar a legislação federal e estadual no que couber (inciso II), não podendo legislar em sentido contrário às normas Federais e Estaduais, sempre observando o princípio da predominância do interesse - Ao possibilitar à parturiente a escolha pelo tipo de parto, a norma se reveste de uma inconstitucionalidade formal, extrapolando, ainda, os limites de competência "de interesse local" atribuídos ao Município (art. 24, XV, da CF e art. 171, II, "d", da Constituição de Minas Gerais)." (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 24149694420248130000, Relator: Des.(a) Adriano de Mesquita Carneiro, Data de Julgamento: 27/06/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação:30/06/2025)

O *periculum in mora*, por sua vez, também se encontra evidenciado. A lei já ingressou no ordenamento e, uma vez eficaz, projeta efeitos imediatos sobre a atuação da Administração Municipal e dos estabelecimentos de saúde submetidos à sua incidência. A manutenção de sua vigência durante a tramitação da ação pode acarretar reorganização apressada de serviços, assunção de novas obrigações assistenciais e incremento de despesas cuja reversão posterior não se mostra simples.

A inicial aponta, com base em dados do Relatório Produção Hospitalar do Ministério da Saúde/SIHD 2024, que o custo do parto normal seria de R\$ 537,43, enquanto o parto cesariano alcançaria R\$ 717,49, representando majoração de 33,50%, circunstância que, segundo a narrativa inicial, comprometeria significativamente a capacidade orçamentária da Administração e poderia repercutir na prestação de outros serviços públicos de saúde.

Em sede liminar, esses elementos são suficientes para demonstrar risco concreto de lesão à ordem administrativa e financeira, sobretudo porque a execução da norma, caso mantida e posteriormente declarada inconstitucional, poderá produzir efeitos práticos de difícil recomposição.

Em controle concentrado, a providência cautelar destina-se precisamente a evitar que ato normativo cuja compatibilidade constitucional se

apresente, em exame preliminar, seriamente questionável continue irradiando efeitos potencialmente lesivos até o julgamento definitivo.

Nessa perspectiva, a suspensão temporária da eficácia da lei não importa antecipação indevida do mérito, mas providência de resguardo da supremacia constitucional, da segurança jurídica e da regularidade institucional. O quadro narrado na inicial revela controvérsia constitucional relevante, apoiada em fundamentos que, nesta fase, não podem ser reputados superficiais, e evidencia risco de que a continuidade da eficácia da norma intensifique repercussões administrativas, sanitárias e fiscais antes do pronunciamento definitivo desta Corte.

Por essas razões, reputo presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada.

Ante o exposto, recebo e processamento a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e, DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR para suspender, com eficácia *ex nunc* e efeitos *erga omnes*, a eficácia da Lei Municipal nº 14.291/2025, do Município de Rondonópolis/MT, até o julgamento definitivo da presente ação.

Requistem-se informações à Câmara Municipal de Rondonópolis, autoridade da qual emanou o ato normativo impugnado, no prazo de 10 (dez) dias, contados da intimação (art. 61 da Lei 9.868/99 e 172, § 1º, RITJMT).

Após, dê-se vista à Procuradoria-Geral de Justiça, na forma da legislação aplicável.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 09/04/2026



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1000306-61.2026.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

Relator: Des(a). JUVENAL PEREIRA DA SILVA

***Turma Julgadora:** [DES(A). MARCOS MACHADO, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GILBERTO GIRALDELLI, DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). JOSE LUIZ LEITE LINDOTE, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARCOS REGENOLD FERNANDES, DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO]*

Parte(s):

[CLAUDIO FERREIRA DE SOUZA - CPF: 705.510.651-68 (AUTOR), LUIS HENRIQUE NUCCI VACARO - CPF: 576.868.316-04 (ADVOGADO), CAMARA MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 00.177.279/0001-83 (REU), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a

seguinte decisão: **À UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

E M E N T A

Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Política pública de saúde mental na zona rural. Iniciativa parlamentar. Invasão de competência do poder executivo. Organização e funcionamento da administração. Ausência de estimativa de impacto orçamentário. Inconstitucionalidade formal. Procedência.

I. Caso em exame

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Rondonópolis em face da Lei Municipal nº 14.287/2025, que “*dispõe sobre a Implantação do Acompanhamento Psicossocial nas Comunidades da Zona Rural de Rondonópolis*” visando a declaração do vício de constitucionalidade.

II. Questão em discussão

Ofensa ao princípio da separação de poderes, por se tratar de ato normativo que dispõe sobre matéria afeta à organização administrativa.

III. Razões de decidir

1. A lei impugnada cria obrigações específicas para órgão da administração pública, determina a forma de execução de políticas públicas e impõe alocação de recursos humanos e materiais, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da administração.

2. O ato normativo, resultante de iniciativa parlamentar, que trata da estrutura e das atribuições de Órgãos e Secretarias da Administração Pública, padece de vício de inconstitucionalidade, por se referir a matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, da CF/88.

3. “*A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.*” (STF, ADI 6102).

4. “*É inconstitucional lei municipal, de iniciativa parlamentar, que cria política pública de saúde com imposição de obrigações ao Executivo, sem observância da reserva de iniciativa, sem competência normativa e sem estimativa de impacto orçamentário e*

financeiro.”(TJMT,ADI 1031408-38.2025.8.11.0000)

IV. Dispositivo e Tese

Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.287/2025 do Município de Rondonópolis/MT, com efeitos retroativos (*ex tunc*).

Tese de Julgamento:

1. A Lei de iniciativa parlamentar que impõe obrigações a órgãos da administração pública e disciplina sua atuação viola a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

2. A criação de política pública com repercussão administrativa e financeira exige iniciativa do Executivo quando envolver organização e funcionamento da administração.

3. A ausência de estimativa prévia de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT, enseja a inconstitucionalidade formal da lei.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 61, § 1º; CF/1988, art. 195, parágrafo único, III e IV; ADCT, art. 113; Lei nº 9.868/1999, art. 12.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 4316, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 05.05.2023; STF, ADI 6102, Rel. Min. Rosa Weber, j. 09.02.2021; TJMT, ADI 1012446-64.2025.8.11.0000, Rel. Des. Carlos Alberto Alves da Rocha, j. 26.09.2025; TJMT, ADI 1031408-38.2025.8.11.0000, Rel. Des. Clarice Claudino da Silva, j. 22.03.2026.

R E L A T Ó R I O

ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1000306-61.2026.8.11.0000

REQUERENTE(S): CLAUDIO FERREIRA DE SOUZA – PREFEITO DO MUNICÍPIO DE

RONDONÓPOLIS

REQUERIDO(S): CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

RELATÓRIO

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS em face da Lei Municipal nº 14.287/2025, que “*dispõe sobre a Implantação do Acompanhamento Psicossocial nas Comunidades da Zona Rural de Rondonópolis*” (ID 73477475).

O requerente sustenta que: 1) “*a o determinar que a Secretaria de Saúde execute tarefas específicas (disponibilizar acompanhamento psicossocial das pessoas que residem na rural do município), a lei está dispondo sobre a organização e o funcionamento da administração pública, matéria reservada à iniciativa do Prefeito*”; 2) “*a Lei Municipal nº 14.287/2025 padece de um segundo vício formal insanável: a ausência da devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em violação direta ao art. 113 do ADCT*”.

Requer a procedência para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.287/2025 (ID 340019370), com documentos (ID's 340019373).

A CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS não se manifestou, embora intimada (ID 343944884).

A i. Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional opina pela procedência por entender que “*a implantação do atendimento psicossocial na zona rural gera custos não previstos no planejamento orçamentário do Poder Executivo Municipal, com o transporte, logística e estrutura para os profissionais de saúde, caracterizando, também por isso, vício de constitucionalidade*” (Marcelo Ferra de Carvalho, Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional – ID 98828459).

É o relatório.

V O T O R E L A T O R

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. MARCOS MACHADO (RELATOR)

Egrégio Plenário:

Adota-se o rito previsto pelo art. 12 da Lei nº 9.868/1999, à luz do princípio da primaziado mérito.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS se insurge em face da Lei Municipal nº 14.287/2025, a qual possui a seguinte redação:

“Art. 1º Fica estabelecido o acompanhamento psicossocial das pessoas que residem na zona rural do município de Rondonópolis, com a realização de atendimentos periódicos por profissionais especializados em saúde mental, em parceria com os atendimentos médicos já existentes nas unidades de saúde da zona rural.

Art. 2º O acompanhamento será realizado uma vez por mês em todas as comunidades da zona rural que já possuem médicos atuando, de forma integrada, ou seja, o psicólogo acompanhará a equipe médica nos atendimentos médicos já realizados, de modo a evitar custos adicionais para o município e de forma a garantir maior alcance aos atendimentos.

Art. 3º A Secretaria Municipal de Saúde e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis, por meio de seus órgãos competentes, providenciarão a contratação, se for o caso, e o treinamento de profissionais especializados para o atendimento às demandas de saúde mental na zona rural, levando em consideração as especificidades e as necessidades dessa população.

Art. 4º O acompanhamento psicossocial na zona rural tem como objetivo garantir o acesso à saúde mental, especialmente para as pessoas mais vulneráveis, como os idosos e outros grupos com dificuldades de deslocamento para os centros urbanos, onde se encontram os serviços especializados.

Art. 5º A Prefeitura Municipal de Rondonópolis, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, deverá disponibilizar os recursos necessários para a implementação do programa de acompanhamento psicológico na zona rural, incluindo transporte adequado e a logística de atendimento conjunto com os demais profissionais da secretaria municipal de saúde.

Art. 6º A realização de acompanhamento psicológico nas comunidades rurais de Rondonópolis deverá ser contínua, com a avaliação periódica de resultados, para assegurar que as necessidades da população estejam sendo atendidas de forma eficaz.

Art. 7º Este Projeto de Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Pois bem.

A Lei nº 14.287/2025 estabelece a realização de atendimentos periódicos por profissionais especializados em saúde mental na zona rural do Município de Rondonópolis — com frequência mensal em todas as comunidades que possuem médicos atuando —, determina a atuação integrada com equipes médicas existentes e impõe à Secretaria Municipal de Saúde e à Prefeitura Municipal providências relativas à contratação e ao treinamento de profissionais especializados, além da disponibilização de recursos, transporte adequado e logística necessária à implementação do programa.

Esse ato normativo, ao criar novas e específicas obrigações para a Secretaria Municipal de Saúde, invade a competência do Prefeito Municipal, visto que impõe de forma cogente a execução de atividades específicas, determina a forma de atuação dos órgãos administrativos e prevê a alocação de recursos materiais e humanos, a caracterizar violação ao princípio da separação dos poderes.

O c. STF firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei, resultante de iniciativa parlamentar, que trata da estrutura e das atribuições de Órgãos e Secretarias da Administração Pública, por se referir a matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, da CF/88 (ADI 4316 - Relator: Min. Roberto Barroso – 5.5.2023).

Atente-se que o art. 195, parágrafo único, III e IV, da CF/88 estabelece que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal, bem como sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica.

Com bem ponderado pela Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional, *“a lei atacada não apenas avançou sobre a esfera administrativa, como impediu o exercício do juízo de conveniência e oportunidade sobre a melhor maneira de abordar a necessidade de atendimento psicológico, o que deve ser feito por lei de iniciativa do Prefeito”*.

Em situação semelhante, este e. Órgão Especial assim decidiu:

“Conforme as balizas dispostas no inciso III do parágrafo único do artigo 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso, compete, privativamente, ao Chefe do Poder

Executivo a iniciativa para a criação, estruturação e atribuição para a organização e funcionamento da administração do município.” (ADI 1012446-64.2025.8.11.0000 – Relator: Des. Carlos Alberto Alves Da Rocha – 26.9.2025)

Por outro lado, a lei impugnada não foi precedida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em violação direta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias— ADCT.

A execução das obrigações impostas pelo ato normativo, incluído a realização de atendimentos psicossociais periódicos na zona rural, acompanhamento mensal em todas as comunidades atendidas, eventual contratação e treinamento de profissionais especializados, acarretará aumento de despesa pública, seja pela alocação ou contratação de servidores, seja pela necessidade de recursos materiais, operacionais e logísticos.

E mais. A implementação do programa de acompanhamento psicossocial pressupõe: 1) horas de trabalho de servidores públicos que serão alocados ou eventualmente contratados para a execução das atividades de acompanhamento psicossocial, com custos relacionados a remuneração, encargos sociais e benefícios; 2) custos relacionados à logística e ao transporte dos profissionais até as comunidades da zona rural, incluindo combustível, manutenção de veículos e eventuais contratações de serviços de transporte; e 3) despesas com infraestrutura administrativa e operacional necessárias à implementação e ao funcionamento do programa, tais como materiais de expediente, equipamentos e suporte técnico.

Não se trata de despesa irrelevante ou de baixo impacto financeiro, mas de programa de caráter continuado que exige a alocação permanente de recursos humanos, materiais e financeiros, circunstância que torna obrigatória a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro quando da proposição legislativa.

Reconhece-se, assim, que a Lei nº 14.287/2025 padece de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória aplicável aos entes federados, impondo-se sua declaração de inconstitucionalidade também por esse fundamento.

Com efeito, o c. STF assentou diretriz jurisprudencial de que *“a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal”* (ADI 6102 – Relatora: Min. Rosa Weber – 9.2.2021).

No mesmo sentido, este e. Órgão assim decidiu:

“É inconstitucional lei municipal, de iniciativa parlamentar, que cria política pública de saúde com imposição de obrigações ao Executivo, sem observância da reserva de iniciativa, sem competência normativa e sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro.” (ADI 1031408-38.2025.8.11.0000 – Relatora: Des. Clarice Claudino da Silva – 22.3.2026)

Assim sendo, a Lei nº 14.287/2025 afigura-se inconstitucional.

Com essas considerações, julga-se **PROCEDENTE** esta ADI para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.287/2025, do Município de Rondonópolis, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 09/04/2026



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1002255-23.2026.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

Relator: Des(a). MARCOS REGENOLD FERNANDES

***Turma Julgadora:** [DES(A). MARCOS REGENOLD FERNANDES, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GILBERTO GIRALDELLI, DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). JOSE LUIZ LEITE LINDOTE, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARCOS MACHADO, DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO]*

Parte(s):

[CLAUDIO FERREIRA DE SOUZA - CPF: 705.510.651-68 (AUTOR), LUIS HENRIQUE NUCCI VACARO - CPF: 576.868.316-04 (ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), CAMARA MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 00.177.279/0001-83 (REU), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (TERCEIRO INTERESSADO)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a

seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

E M E N T A

DIREITO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROGRAMA UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Rondonópolis em face da Lei Municipal n. 14.526/2025, de iniciativa parlamentar, que instituiu o Programa Unidade Móvel de Saúde, atribuindo à Secretaria Municipal de Saúde competências operacionais e impondo a criação de estrutura administrativa e despesas públicas, sem prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. As questões em discussão consistem em verificar se a lei municipal impugnada: (i) padece de vício formal de iniciativa, por invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre organização e atribuições administrativas; e (ii) viola normas constitucionais orçamentárias ao instituir despesa pública sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A norma impugnada não se limita à fixação de diretrizes programáticas, mas cria estrutura administrativa, define atribuições específicas à Secretaria Municipal de Saúde e impõe deveres operacionais, caracterizando indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de atuação do Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no Tema n. 917 da repercussão geral, estabelece que há vício de iniciativa quando a lei de origem parlamentar dispõe sobre estrutura ou atribuições de órgãos administrativos, hipótese verificada no caso

concreto.

5. A lei também incorre em inconstitucionalidade formal de natureza orçamentária, pois institui despesa obrigatória de caráter continuado sem apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT, norma de observância obrigatória por todos os entes federativos.

6. A previsão genérica de custeio por dotações orçamentárias próprias não supre a exigência constitucional, revelando ausência de planejamento financeiro e incompatibilidade com o regime de responsabilidade fiscal.

7. Os vícios formais identificados são suficientes para a declaração de inconstitucionalidade integral da norma, sendo a dimensão material por eles absorvida, uma vez que a invasão da esfera de gestão executiva configura simultaneamente defeito procedimental e incompatibilidade substancial com a ordem constitucional.

IV.DISPOSITIVO E TESE

8. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 14.526/2025, com efeitos *ex tunc*.

Teses de julgamento: “1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria programa público e impõe atribuições operacionais a órgão da Administração, por violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro em norma que institui despesa pública configura vício formal insanável, nos termos do art. 113 do ADCT.”

Dispositivos relevantes citados: CE, arts. 165, I e II, 190, e 195, parágrafo único, III; ADCT, art. 113; Lei n. 9.868/99, art. 27.

Jurisprudências relevantes citadas: STF, Tema n. 917, ADI 5816, ADI 7145; TJMT, N.U1033215-93.2025.8.11.0000.

R E L A T Ó R I O

EXMO.SR. DES. MARCOS REGENOLD FERNANDES (RELATOR)

Egrégio Órgão Especial:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS em face da Lei Municipal n. 14.526/2025, que institui o Programa Unidade Móvel de Saúde, com a

finalidade de prestar atendimento médico, odontológico e de enfermagem às comunidades urbanas e rurais que tenham dificuldade de acesso aos serviços fixos de saúde pública, por alegada ofensa aos arts. 2º, 61, § 1º, II, “b”, e 167, I, da Constituição da República, ao art. 113 do ADCT e, por simetria, ao art. 195, parágrafo único, III, da Constituição do Estado de Mato Grosso (id. 342073869).

Sustenta o requerente que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, padece de inconstitucionalidade formal e material.

Quanto à inconstitucionalidade formal, aduz a existência de vício de iniciativa, por se tratar de matéria privativa do Chefe do Executivo Municipal.

Argumenta que a norma impugnada, ao instituir um programa de governo e detalhar a organização e o funcionamento de serviços públicos, viola o princípio da separação dos poderes, consagrado como cláusula pétrea e norma de reprodução obrigatória nos ordenamentos estaduais e municipais. Acrescenta que o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Carta Magna reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre tais matérias, abrangendo a criação e estruturação de programas e serviços públicos.

Registra que a lei impugnada, ao especificar a estrutura material necessária para sua execução (art. 3º) e, de forma ainda mais incisiva, ao impor à Secretaria Municipal de Saúde um rol de atribuições específicas de planejamento e gestão (art. 4º), além de instituir uma nova política pública e criar aparato operacional (unidades móveis), interfere diretamente na organização e no funcionamento da Administração.

Defende que a norma também viola o artigo 113 do ADCT e o princípio da prévia dotação orçamentária expresso no art. 167, inciso I, da CR, na medida em que cria despesa pública de caráter continuado sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, tampouco prévia dotação na lei orçamentária anual.

No que se refere à inconstitucionalidade material, aponta que o ato normativo invade matéria legislativa de competência da União e dos Estados, em afronta direta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, consagrado no art. 2º da Carta Magna. Consigna que o Poder Legislativo, ao aprovar a Lei n. 14.526/2025, extrapolou sua função de legislar e fiscalizar para adentrar na esfera da administração.

Assevera que a execução das tarefas impostas pela lei inevitavelmente acarretará incremento de despesas públicas, seja pela alocação de servidores, seja pela necessidade de recursos materiais e tecnológicos, salientando que normas de iniciativa parlamentar que geram aumento de despesa são vedadas pelo art. 63, I, da CR.

Destaca que a atividade estabelecida pela norma conflita com a organização e planejamento da rede pública municipal, que já conta com unidades de

saúde e é implementada junto ao modelo e sistema do SUS, sendo um serviço oneroso e conflitante com a política das esferas federal, estadual e municipal, o que acarreta sobreposição de serviços e gastos públicos sobre a mesma área de abrangência populacional.

Entende ser necessária a suspensão imediata da eficácia da norma vergastada, para a preservação da ordem pública e da higidez fiscal do Município. Considera que a probabilidade do direito se revela pela flagrante inconstitucionalidade formal, consistente em vícios de iniciativa por usurpação de competência privativa do Poder Executivo, e orçamentário por ausência de estimativa de impacto financeiro, enquanto o perigo da demora é manifesto e de consequências graves, porquanto a manutenção da lei, ainda que por curto período, acarretará danos de difícil senão impossível reparação ao erário e à organização administrativa do Município.

Frisa que a Secretaria Municipal de Saúde será obrigada a iniciar a implementação de um programa complexo e oneroso, desviando recursos humanos e financeiros de outras políticas públicas essenciais e já existentes. Pondera que a execução de despesas não previstas no orçamento, como a aquisição de veículos e equipamentos, gerará um impacto econômico imediato e desestabilizador para as contas públicas, comprometendo a prestação de serviços fundamentais à população.

Com essas considerações requereu, em sede de tutela de urgência, a suspensão da eficácia total da Lei Municipal n. 14.526/2025 de Rondonópolis até o julgamento final da presente ação. No mérito, postula a procedência do pedido, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, da integralidade da norma combatida.

Por entender viável o julgamento definitivo da controvérsia em prazo razoável e reconhecer que a matéria se reveste de plausibilidade jurídica suficiente para submissão direta ao colegiado, deixei de apreciar o pedido cautelar, adotando o rito abreviado previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/99, a fim de possibilitar solução célere e definitiva da demanda (id. 343401879).

Foi certificado nos autos o decurso do prazo legal sem manifestação por parte do Procurador-Geral do Município e da Câmara Municipal de Rondonópolis (ids. 349438883 e 354762850).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (id. 355114856).

É o relatório.

Inclua-se na pauta.

V O T O R E L A T O R

EXMO.SR. DES.MARCOSREGENOLDFERNANDES(RELATOR)

Colendo Órgão Especial:

A demanda visa à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 14.526/2025 de Rondonópolis, que institui o Programa Unidade Móvel de Saúde, com a finalidade de prestar atendimento médico, odontológico e de enfermagem às comunidades urbanas e rurais que tenham dificuldade de acesso aos serviços fixos de saúde pública, nos seguintes termos:

“(...) LEI n° 14.526, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2025.

Dispõe sobre Instituir o Programa Unidade Móvel de Saúde no âmbito do Município de Rondonópolis, com a finalidade de prestar atendimento médico, odontológico e de enfermagem à população.

Derrubado o Veto, o Presidente da Câmara Municipal de Rondonópolis-MT promulga, nos termos do parágrafo 8º do art. 59 da Lei Orgânica Municipal e art. 269 do Regimento Interno, a seguinte Lei Ordinária, referente ao Projeto de Lei n° 238/2025, protocolo n° 4684/2025, de autoria do Vereador Prof. Alikson Reis.

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Rondonópolis, o Programa Unidade Móvel de Saúde, com a finalidade de levar atendimento médico, odontológico e de enfermagem às comunidades urbanas e rurais que tenham dificuldade de acesso aos serviços fixos de saúde pública.

Art. 2º - O Programa Unidade Móvel de Saúde será coordenado pela Secretaria Municipal de Saúde e tem como objetivos:

I – Promover a descentralização do atendimento básico de saúde;

II – Atender comunidades em situação de vulnerabilidade social, áreas rurais e regiões com baixa cobertura de serviços de saúde;

III – Realizar ações preventivas, educativas e assistenciais;

IV – Ampliar o acesso da população aos serviços essenciais do Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 3º - As Unidades Móveis de Saúde deverão estar devidamente

equipadas para a prestação dos seguintes serviços:

I – Consultas médicas de atenção primária;

II – Atendimento odontológico básico;

III – Procedimentos de enfermagem como aferição de pressão, glicemia capilar, curativos, vacinas e orientações de saúde;

IV – Encaminhamentos, quando necessário, para unidades de saúde de maior complexidade.

Art. 4º - A Secretaria Municipal de Saúde será responsável por:

I – Elaborar o cronograma de atendimento das Unidades Móveis;

II – Disponibilizar os profissionais de saúde necessários;

III – Divulgar com antecedência os locais e horários de atendimento nas comunidades;

IV – Avaliar periodicamente a eficácia do Programa, realizando os ajustes necessários.

Art. 5º - O Poder Executivo poderá celebrar convênios ou parcerias com instituições públicas ou privadas, universidades, organizações não governamentais e demais entidades, para a execução e ampliação das ações do Programa.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rondonópolis-MT, 03 de novembro de 2025;

109º ano da Fundação e 71º ano da Emancipação Política

(Lei 3.621/2001)

Paulo César Schuh

Presidente

Ibrahim Zaher

Primeiro Secretário (...)”(id. 342073874).

Conforme relatado, o autor impugna a supracitada norma sob os fundamentos de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, e material, ante a alegada violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva de administração, em afronta aos arts. 2º, 61, § 1º, II, “b”, e 167, I, da Constituição da República, ao art. 113 do ADCT e, por simetria, ao art. 195, parágrafo único, III, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Pois bem.

Após detida análise, vislumbra-se que a ação deve ser julgada procedente.

Do texto normativo transcrito, extrai-se que a lei impugnada institui o programa em questão, designa a Secretaria Municipal de Saúde como órgão coordenador e lhe impõe atribuições específicas de planejamento e gestão. A questão central a ser enfrentada é saber se esse conjunto normativo vulnera a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, consagrada nos arts. 190 e 195, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

O art. 190 da Carta Estadual proclama a independência e harmonia entre os Poderes Municipais, estabelecendo o fundamento constitucional da separação funcional no âmbito local. O art. 195, parágrafo único, III, por sua vez, reserva ao Prefeito a iniciativa privativa das leis que disponham sobre criação, estrutura e atribuição de órgãos da Administração Pública municipal.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878.911 RG sob o regime da repercussão geral (Tema n. 917), estabeleceu critério objetivo para aferição da reserva de iniciativa, assentando que a lei de origem parlamentar apenas usurpa competência privativa do Chefe do Executivo quando dispõe sobre estrutura ou atribuições de órgãos administrativos, ou regime jurídico de servidores públicos.

Na espécie, a Lei n. 14.526/2025 do Município de Rondonópolis não se limita a enunciar objetivos gerais de política sanitária, impondo à Secretaria Municipal de Saúde um rol de atribuições operacionais específicas, o que configura exatamente a interferência na estrutura e no funcionamento de órgão administrativo que impõe o reconhecimento do vício de iniciativa.

Com efeito, o art. 1º institui o programa; o art. 2º designa a Secretaria Municipal de Saúde como órgão coordenador e lhe define os objetivos a perseguir; o art. 3º especifica a estrutura material das unidades móveis, determinando os serviços que devem oferecer; e o art. 4º - disposição de conteúdo particularmente invasivo - impõe ao órgão que elabore o cronograma de atendimento, disponibilize os profissionais necessários, divulgue previamente os locais e horários de atendimento nas comunidades e avalie periodicamente a eficácia do programa.

Esses preceitos, em seu conjunto, não sugerem uma política pública, mas determinam como ela deve ser implementada, por qual órgão e com que responsabilidades específicas, adentrando em deveres de gestão que integram o núcleo da função administrativa.

A distinção é juridicamente decisiva. Normas que apenas criam tarefas à Administração sem reorganizar suas competências internas são constitucionalmente toleráveis, ao passo que aquelas que, como a lei *sub examine*,

prescrevem o modo de agir de órgão administrativo e lhe atribuem encargos de planejamento e controle violam o núcleo do princípio da reserva de administração, que protege o exercício da função executiva de interferências legislativas pontuais e casuísticas.

Nesse sentido:

“(...) 3. O princípio da separação dos poderes impõe que matérias relativas à criação, estrutura e atribuições de órgãos da Administração Pública municipal sejam de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

4. A utilização do verbo “autorizar” não afasta o vício de iniciativa quando a norma, em sua substância, dispõe sobre matéria reservada ao Chefe do Executivo. A análise da constitucionalidade deve considerar o conteúdo material da norma, não sua redação formal.

5. A lei impugnada cria unidade administrativa, determina sua instalação em órgão público específico, estabelece regime de funcionamento obrigatório e atribui competências à Secretaria Municipal de Saúde, invadindo o núcleo da competência privativa do Prefeito. (...)”.(TJMT, N.U 1033215-93.2025.8.11.0000, Rodrigo Roberto Curvo, Órgão Especial, julgado em 12/02/2026, publicado no DJE 23/02/2026).

Efetivamente, a ingerência normativa, ao detalhar o modo de execução da política pública e impor obrigações operacionais à Administração, alcança o próprio mérito administrativo, inserindo-se em espaço de discricionariedade técnica reservado ao Poder Executivo.

Reconhecido o vício de iniciativa, subsiste, ainda, a inconstitucionalidade formal de natureza orçamentária. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, cuida-se de requisito formal de observância cogente por todos os entes federativos, funcionando como instrumento constitucional de salvaguarda do equilíbrio das finanças públicas e da gestão fiscal responsável, ao exigir que toda proposição legislativa criadora ou modificadora de despesa obrigatória, ou que implique renúncia de receita, seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Nessa linha, “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos” (STF, ADI 5816, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 05-11-2019, DJe-257, Divulg. 25-11-2019, Public. 26-11-2019).

A implementação do Programa Unidade Móvel de

Saúde acarretará, necessariamente, despesas de caráter continuado, ensejando a aquisição, adaptação e manutenção de veículos; obtenção de equipamentos médicos e odontológicos; compra de insumos; e alocação de profissionais de saúde.

Trata-se, ademais, de obrigação financeira permanente, sem prévia inserção no ciclo de planejamento orçamentário, em descompasso com as exigências constitucionais de responsabilidade fiscal e com o princípio da programação orçamentária.

Dos documentos que instruem os autos, notadamente a lei impugnada, a minuta do projeto e a mensagem de veto, não se extrai qualquer estudo técnico de impacto orçamentário-financeiro, sendo silentes quanto à mensuração do custo decorrente das obrigações instituídas, às fontes de custeio correspondentes e à compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual vigentes, circunstância que macula formalmente a norma por violação ao art. 113 do ADCT.

Registre-se que a previsão do art. 6º da lei, que remete as despesas às dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, não supre a omissão. Em verdade, além de não especificar quais dotações seriam afetadas, o preceito condiciona a execução da norma a eventual suplementação futura, o que apenas confirma a ausência de previsão orçamentária específica e suficiente, transferindo ao Executivo o ônus de encontrar recursos para custear despesa que lhe foi imposta sem o necessário respaldo financeiro.

Esse vício encontra reforço nos arts. 165, I e II, da Constituição do Estado de Mato Grosso, que vedam o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O Programa Unidade Móvel de Saúde não integrava a Lei Orçamentária Anual do Município à época da promulgação da norma, o que o Prefeito Municipal aduziu na Mensagem de Veto n. 138/2025 (id. 342073876), consignando que a execução do programa comprometeria o planejamento financeiro municipal. A derrubada do veto pela Câmara não afastou o vício; ao contrário, perpetuou-o ao promulgar norma estruturalmente idêntica à vetada.

A propósito, “*é inconstitucional, por violação ao art. 113 do ADCT, o dispositivo de lei que importe em aumento de despesa para o Poder Executivo, que decorra de proposição legislativa desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro*” (STF, ADI7145, Relator: Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 13-10-2025, DJe-s/n, Divulg. 17-10-2025, Public. 20-10-2025).

As inconstitucionalidades formais identificadas - vício de iniciativa e ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro - são suficientes, cada qual *de per se*, para a declaração de inconstitucionalidade da lei.

Outrossim, no que tange à inconstitucionalidade material arguida, a violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração constitui o próprio substrato do vício de iniciativa reconhecido no plano formal.

Deveras, é precisamente porque a norma invade a esfera de gestão privativa do Poder Executivo que ela padece, simultaneamente, de defeito procedimental - por ter sido proposta por quem não detinha competência para tanto - e de incompatibilidade substancial com a ordem constitucional, convergindo as duas dimensões para idêntico núcleo de invalidade.

As demais alegações deduzidas na inicial, inclusive quanto à suposta invasão de competência legislativa da União e dos Estados, à alegada sobreposição do programa à rede pública existente e à invocação do art. 63, I, da Constituição da República, não infirmam nem ampliam, de modo autônomo, a conclusão ora adotada, porquanto os vícios formais reconhecidos são suficientes para a declaração de inconstitucionalidade integral da norma, ficando prejudicado o exame aprofundado desses fundamentos acessórios.

Por certo, a norma impugnada, ao invadir a esfera de gestão do Poder Executivo Municipal por meio de diploma de origem parlamentar, viola simultaneamente a disciplina do processo legislativo e o conteúdo material do princípio da separação funcional dos Poderes, consagrado no art. 190 da Constituição do Estado de Mato Grosso. A procedência da ação funda-se, assim, nos vícios formais reconhecidos, sendo a dimensão material por eles absorvida.

Quanto aos efeitos temporais, não se verifica hipótese que justifique a modulação prevista no art. 27 da Lei n. 9.868/99. A eficácia *ex tunc* é a regra nas declarações de inconstitucionalidade, e a sua mitigação exige demonstração positiva de razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social que, no caso, não se fazem presentes.

De outro giro, nada obsta que, querendo, o Município promova, por iniciativa do Poder Executivo e com observância dos requisitos constitucionais pertinentes, legislação que discipline a matéria em conformidade com o ordenamento vigente.

Em face do exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação, em consonância com o parecer ministerial, para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 14.526/2025 de Rondonópolis, por vício de iniciativa legislativa e por ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em afronta aos arts. 165, I e II, 190 e 195, parágrafo único, III, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como ao art. 113 do ADCT.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 09/04/2026



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número **Único:** 1043733-45.2025.8.11.0000
Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
Assunto: [Liminar, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]
Relator: Des(a). MARIA EROTIDES KNEIP

***Turma Julgadora:** [DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GILBERTO GIRALDELLI, DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). JOSE LUIZ LEITE LINDOTE, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARCOS REGENOLD FERNANDES, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO]*

Parte(s):

[CLAUDIO FERREIRA DE SOUZA - CPF: 705.510.651-68 (AUTOR), LUIS HENRIQUE NUCCI VACARO - CPF: 576.868.316-04 (ADVOGADO), CAMARA MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 00.177.279/0001-83 (REU), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA.**

E M E N T A

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 14.224/2025 DO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS. INSTITUIÇÃO DO "PROJETO BEM-ESTAR RURAL: DANÇA, EXERCÍCIO E VIDA". VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Rondonópolis em face da Lei Municipal nº 14.224/2025, de iniciativa parlamentar, que institui o "Projeto Bem-Estar Rural: Dança, Exercício e Vida", determinando a realização de atividades físicas, dança, exercícios, zumba, ginástica e outras práticas de bem-estar destinadas à população idosa e em geral nas Associações da Zona Rural de Rondonópolis/MT, com frequência mínima de três vezes por semana, a serem desenvolvidas por profissionais qualificados vinculados à Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, atribuindo a esta Secretaria a responsabilidade pela organização, planejamento, execução das atividades e garantia de adequação dos espaços e materiais necessários. O autor requer a declaração de inconstitucionalidade da norma por vício formal de iniciativa e ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal nº 14.224/2025, de iniciativa parlamentar, que determina a implementação de política pública específica, impondo obrigações concretas ao Poder Executivo Municipal quanto à organização, planejamento, execução de atividades e disponibilização de profissionais qualificados, configura usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre servidor público, criação, estrutura e atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal, violando o princípio da separação dos poderes; (ii) estabelecer se a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro em proposição legislativa que cria despesa obrigatória de caráter continuado configura vício formal de constitucionalidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 195, parágrafo único, estabelece serem de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal; e criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.

4. A Lei Municipal nº 14.224/2025 não se limita a estabelecer diretrizes programáticas ou objetivos gerais, mas impõe obrigações concretas, específicas e determinadas ao Poder Executivo, interferindo diretamente na gestão administrativa, no planejamento de políticas públicas, na alocação de recursos humanos e materiais, e na organização dos serviços públicos municipais, retirando por completo a margem de discricionariedade administrativa que naturalmente compete ao gestor público.

5. A norma impugnada caracteriza-se como norma impositiva, e não

meramente programática, utilizando verbos no modo imperativo que evidenciam seu caráter cogente, vinculando o administrador público à sua implementação e retirando-lhe a margem de discricionariedade para avaliar a conveniência e oportunidade da medida.

6. A jurisprudência deste Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso tem se orientado de forma firme e consistente no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que interferem na gestão administrativa, na organização de órgãos públicos, na política de recursos humanos ou na implementação de políticas públicas específicas, matérias que se inserem na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

7. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, em seu artigo 113, estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, norma de observância obrigatória para todos os entes da Federação, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

8. A análise dos autos processuais revela que a Lei Municipal nº 14.224/2025 não foi acompanhada de qualquer estudo de impacto orçamentário e financeiro, circunstância que configura vício formal de constitucionalidade, impedindo a adequada avaliação da viabilidade financeira da medida e comprometendo o planejamento orçamentário do ente federado.

9. Os vícios formais de constitucionalidade caracterizam-se pela insanabilidade, ou seja, pela impossibilidade de convalidação ou correção posterior, contaminando o ato normativo desde sua origem, tornando-o incompatível com a ordem constitucional independentemente de seu conteúdo material.

IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Tese de julgamento: 1. É inconstitucional, por vício formal de iniciativa, lei municipal de origem parlamentar que, a pretexto de instituir política pública, interfere diretamente na gestão administrativa, na organização de órgãos públicos, na política de recursos humanos e na implementação de políticas públicas específicas, impondo obrigações concretas e determinadas ao Poder Executivo Municipal, retirando-lhe a margem de discricionariedade administrativa, em matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por violação ao princípio da separação dos poderes. 2. Configura vício formal de constitucionalidade a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro em proposição legislativa que crie despesa obrigatória de caráter continuado, por violação à norma de reprodução obrigatória aplicável a todos os entes da Federação. 3. Os vícios formais de constitucionalidade são insanáveis, não se convalidando pelo decurso do tempo ou pela aquiescência do poder competente, contaminando o ato normativo desde sua origem.

Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Mato Grosso, arts. 190 e 195, parágrafo único, incisos II e III; Constituição Federal, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 113.

Jurisprudência relevante citada: TJ/MT - N.U 1023302-24.2024.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARIA EROTIDES KNEIP, Órgão Especial, Julgado em 15/05/2025, Publicado no DJE 27/05/2025

RELATÓRIO

(EXMA SR^a DES^a MARIA EROTIDES KNEIP):

Trata-se Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Rondonópolis, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.224, de 06 de junho de 2025, que

institui o denominado "Projeto Bem-Estar Rural: Dança, Exercício e Vida", cujo escopo precípua consiste na implementação de atividades físicas, práticas de dança, exercícios físicos, zumba, ginástica e outras modalidades de bem-estar destinadas à população idosa e à comunidade em geral nas Associações da Zona Rural do Município de Rondonópolis, Estado de Mato Grosso.

O Autor sustenta a existência de duplo vício de inconstitucionalidade na norma impugnada: inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e inconstitucionalidade formal por ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro.

No que concerne ao vício de iniciativa, argumenta que a Lei Municipal nº 14.224/2025, não obstante tenha sido deflagrada por iniciativa parlamentar, dispõe diretamente sobre a implementação, organização, execução e manutenção de políticas públicas, impondo obrigações concretas à Administração Municipal.

Sustenta o autor, ademais, que a norma impugnada invade a competência do Poder Executivo para a organização das atribuições da Administração Direta na prestação do serviço público, circunstância que configura usurpação de competência constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo.

No que tange ao segundo vício apontado, sustenta que as atribuições criadas pela Lei Municipal em análise oneram a Administração, circunstância que demandaria, nos termos do ordenamento jurídico vigente, a apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa.

Argumenta que a ausência de tal estudo configura vício formal de constitucionalidade, na medida em que a norma constitucional que estabelece tal exigência é de observância obrigatória para todos os entes da Federação.

A Câmara Municipal, embora notificada, não apresentou defesa técnica, conforme certidão lançada no Id. 344995354.

Instada a se manifestar, a d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação, conforme parecer anexado no Id. 346622378.

É o Relatório.

VOTO

A questão a ser decidida consiste em determinar se a norma impugnada (Lei Municipal nº 14225/2025), de iniciativa parlamentar, que institui o denominado "Projeto Bem-Estar Rural: Dança, Exercício e Vida", cujo escopo precípuo consiste na implementação de atividades físicas, práticas de dança, exercícios físicos, zumba, ginástica e outras modalidades de bem-estar destinadas à população idosa e à comunidade em geral nas Associações da Zona Rural do Município de Rondonópolis, invade ou não a esfera de competência legislativa reservada constitucionalmente ao Prefeito Municipal, notadamente no que concerne à organização administrativa, à estruturação de órgãos públicos e à matéria orçamentária.

Assim estão redigidos os dispositivos legais impugnados:

Art. 1º **Fica instituída** a realização de atividades físicas, de dança, exercícios físicos, zumba, ginástica e outras práticas de bem-estar destinadas à população idosa e em geral, nas Associações da Zona Rural de Rondonópolis – MT, com frequência mínima de três vezes por semana.

Art. 2º As atividades previstas no artigo anterior **deverão ser desenvolvidas por profissionais qualificados**, preferencialmente vinculados à Secretaria Municipal de Esporte e Lazer ou por meio de parcerias com entidades especializadas.

Art. 3º **A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer**, em colaboração com as Associações da Zona Rural, **ficará responsável pela organização, planejamento e execução das atividades**, garantindo a adequação dos espaços e materiais necessários.

Art. 4º As atividades terão como objetivos:

I – Promover a saúde e o bem-estada população idosa e em geral;

II – Fomentar a inclusão social e o fortalecimento de vínculos comunitários;

III – Estimular a prática regular de exercícios físicos, de modo a contribuir para a melhora da qualidade de vida.

Art. 5º A frequência mínima das atividades será de três vezes por mês em cada Associação da Zona Rural, podendo ser ajustada conforme as necessidades e as peculiaridades locais, desde que garantidos os objetivos deste Projeto de Lei.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.(NEGRITEI)

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece extenso rol de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República, incluindo, entre outras, as leis que disponham sobre a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, servidores públicos da União, criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, e fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas.

A reserva de iniciativa legislativa estabelecida na Constituição Federal aplica-se, por força do princípio da simetria constitucional, aos Estados-membros e aos Municípios, que devem reproduzir, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o modelo de repartição de competências legislativas estabelecido na Constituição Federal.

Esta aplicação, contudo, não se dá de forma automática ou mecânica, mas deve ser adaptada às peculiaridades da organização política de cada ente federado, respeitando-se as competências constitucionalmente estabelecidas para cada esfera de governo.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 195, parágrafo único, reproduz, no âmbito estadual, o modelo de reserva de iniciativa legislativa estabelecido na Constituição Federal, estabelecendo que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre matéria orçamentária e tributária;

servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal; e criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.

A violação à reserva de iniciativa legislativa configura vício formal de inconstitucionalidade, caracterizado pela inobservância do procedimento constitucionalmente estabelecido para a elaboração de determinadas espécies normativas.

Este vício, por sua natureza, contamina o ato normativo desde sua origem, tornando-o incompatível com a ordem constitucional independentemente do conteúdo material da norma.

Trata-se, portanto, de vício insanável, que não se convalida pelo decurso do tempo ou pela eventual aquiescência do poder competente para a iniciativa legislativa.

Estabelecidas as premissas teóricas acerca do princípio da separação dos poderes e da reserva de iniciativa legislativa, impende proceder à análise específica da Lei Municipal nº 14.224/2025, com o escopo de verificar se o diploma normativo impugnado incorre em vício de iniciativa, por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

A Lei Municipal nº 14.224/2025, de autoria do Vereador Anderson Bananeiro, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Rondonópolis em 06 de junho de 2025.

Verifica-se, portanto, que a norma impugnada teve origem em iniciativa parlamentar, e não em projeto de lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

A análise do conteúdo normativo da lei impugnada revela que o diploma legislativo não se limita a estabelecer diretrizes programáticas ou objetivos gerais a serem perseguidos pela Administração Pública Municipal, mas, ao revés,

impõe obrigações concretas, específicas e determinadas ao Poder Executivo, interferindo diretamente na gestão administrativa, no planejamento de políticas públicas, na alocação de recursos humanos e materiais, e na organização dos serviços públicos municipais.

O artigo 1º da norma impugnada estabelece, de forma imperativa e cogente, a instituição da realização de atividades físicas, de dança, exercícios físicos, zumba, ginástica e outras práticas de bem-estar destinadas à população idosa e em geral, nas Associações da Zona Rural de Rondonópolis, com frequência mínima de três vezes por semana.

Este dispositivo não se limita a autorizar ou recomendar a implementação de tais atividades, mas determina sua realização de forma obrigatória, estabelecendo inclusive a periodicidade mínima das atividades.

Ao estabelecer tal obrigação, o legislador municipal retirou por completo a margem de discricionariedade administrativa que naturalmente compete ao gestor público na implementação de políticas públicas.

O Chefe do Poder Executivo, responsável pela administração municipal e pela execução das políticas públicas, viu-se privado da possibilidade de avaliar a conveniência e oportunidade da implementação de tais atividades, bem como de definir as prioridades na alocação de recursos públicos escassos.

O artigo 2º da norma impugnada avança ainda mais na seara da gestão administrativa, ao determinar que as atividades previstas no artigo anterior deverão ser desenvolvidas por profissionais qualificados, preferencialmente vinculados à Secretaria Municipal de Esporte e Lazer ou por meio de parcerias com entidades especializadas.

Este dispositivo interfere diretamente na política de recursos humanos da Administração Municipal, na medida em que estabelece a necessidade de disponibilização de profissionais específicos para a execução das atividades determinadas.

A exigência de profissionais qualificados para o desenvolvimento das atividades implica, necessariamente, a contratação de servidores públicos ou a celebração de contratos administrativos com entidades especializadas, matérias que se inserem na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A contratação de servidores públicos, seja por meio de concurso público, seja por meio de contratação temporária, constitui ato de gestão administrativa que demanda a prévia criação de cargos ou funções públicas, bem como a fixação da respectiva remuneração, matérias que, nos termos da Constituição Estadual, são de iniciativa privativa do Prefeito.

O artigo 3º da norma impugnada aprofunda ainda mais a ingerência na esfera administrativa, ao estabelecer que a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, em colaboração com as Associações da Zona Rural, ficará responsável pela organização, planejamento e execução das atividades, garantindo a adequação dos espaços e materiais necessários.

Este dispositivo não apenas determina a implementação de política pública específica, mas também estabelece minuciosamente a forma de sua execução, definindo o órgão responsável, as atribuições específicas e até mesmo os aspectos logísticos e materiais da implementação.

Ao atribuir à Secretaria Municipal de Esporte e Lazer a responsabilidade pela organização, planejamento e execução das atividades, o legislador municipal interferiu diretamente na estrutura e nas atribuições de órgão da Administração Pública Municipal, matéria que, nos termos da Constituição Estadual, é de iniciativa privativa do Prefeito.

A definição das atribuições de órgãos da Administração Pública constitui ato de organização administrativa que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua função constitucional de administrar o ente federado.

Ademais, a determinação de que a Secretaria Municipal de

Esporte e Lazer deve garantir a adequação dos espaços e materiais necessários para a realização das atividades implica a alocação de recursos públicos para a aquisição de materiais e a adequação de espaços físicos, matéria que se insere na esfera do planejamento orçamentário e financeiro, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Para a adequada compreensão da matéria sub examine, impende estabelecer distinção técnica entre normas programáticas e normas impositivas, categorias normativas que, embora possam apresentar conteúdo material semelhante, distinguem-se fundamentalmente quanto aos seus efeitos jurídicos e à margem de discricionariedade conferida ao administrador público.

As normas programáticas caracterizam-se por estabelecer diretrizes, objetivos ou programas de ação a serem perseguidos pelo Poder Público, sem, contudo, impor obrigações concretas e determinadas ou estabelecer prazos específicos para sua implementação.

Tais normas conferem ao administrador público ampla margem de discricionariedade para avaliar a conveniência e oportunidade de sua implementação, bem como para definir as prioridades na alocação de recursos públicos escassos.

As normas impositivas, por sua vez, caracterizam-se por estabelecer obrigações concretas, específicas e determinadas, vinculando o administrador público à sua implementação e retirando-lhe a margem de discricionariedade para avaliar a conveniência e oportunidade da medida.

Tais normas, quando emanadas do Poder Legislativo em matérias de competência privativa do Poder Executivo, configuram usurpação de competência e violação ao princípio da separação dos poderes.

Acerca da matéria, assim é a jurisprudência deste Sodalício, *in verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE POR INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. I. CASO EM EXAME 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso visando à declaração de inconstitucionalidade do art. 19, inciso I, alínea "l", inciso II, alínea "p" e §7º, da Lei Complementar estadual nº 22/1992, com redação conferida pelas Leis Complementares estaduais nº 87/2001, nº 102/2002 e nº 489/2013. Alegação de violação ao princípio da separação dos poderes e à composição originária do Conselho Estadual de Saúde. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a alteração da composição do Conselho Estadual de Saúde por iniciativa parlamentar configura violação ao princípio da separação dos poderes; e (ii) estabelecer se a norma impugnada desrespeita a previsão constitucional estadual quanto à composição paritária do Conselho Estadual de Saúde. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu art. 66, inciso V, atribui privativamente ao Governador do Estado a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública estadual. 4. A alteração da composição do Conselho Estadual de Saúde por iniciativa parlamentar interfere na estrutura administrativa do Executivo, configurando vício formal de inconstitucionalidade. 5. O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que normas que alteram a estrutura e o funcionamento de órgãos da administração pública estadual, quando de iniciativa parlamentar, padecem de vício de iniciativa, conforme decidido na ADI 2654/AL. 6. O Tribunal de Justiça de Mato Grosso já decidiu, em casos análogos, que normas municipais de iniciativa parlamentar que alteram a estrutura de conselhos vinculados ao Executivo são inconstitucionais por afronta ao princípio da separação dos poderes. 7. Além do vício formal, verifica-se afronta ao art. 222 da Constituição Estadual, que estabelece a composição paritária do Conselho Estadual de Saúde, desrespeitada pelas normas impugnadas. 8. A alegação da Assembleia Legislativa de que a norma ampliaria a participação democrática não afasta a inconstitucionalidade, pois a ampliação da participação social não pode ocorrer mediante usurpação da competência privativa do Executivo. 9. A modulação dos efeitos da decisão para 180 dias após o trânsito em julgado se justifica para evitar prejuízos ao funcionamento do Conselho Estadual de Saúde. IV. DISPOSITIVO E TESE 10. Pedido procedente. Tese de julgamento: 1. A alteração da composição de conselhos estaduais vinculados ao Poder Executivo por iniciativa parlamentar configura vício formal de inconstitucionalidade por afronta ao princípio da separação dos poderes. 2. **A modificação da estrutura de órgãos administrativos estaduais sem a participação do Chefe do Executivo**

viola a competência privativa estabelecida na Constituição Estadual.

3. A composição do Conselho Estadual de Saúde deve respeitar a paridade prevista na Constituição Estadual, sendo inconstitucionais normas que alterem essa estrutura de forma incompatível. Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Mato Grosso, arts. 66, V, e 222. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 2654/AL, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 13.08.2014; TJ-MT, ADI 1015777-25.2023.8.11.0000, Rel. Des. Maria Erotides Kneip, Órgão Especial, j. 16.05.2024; TJ-MT, ADI 1015771-18.2023.8.11.0000, Rel. Des. Serly Marcondes Alves, Órgão Especial, j. 15.02.2024. (TJ/MT - N.U 1023302-24.2024.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARIA EROTIDES KNEIP, Órgão Especial, Julgado em 15/05/2025, Publicado no DJE 27/05/2025)(NEGRITEI)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – JULGAMENTO DO MÉRITO – RITO ABREVIADO PREVISTO NO ARTIGO 12 DA LEI Nº 9.868/1999 – PRETENSÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.278, DE 05 DE JUNHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS/MT, QUE DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO EM ATENÇÃO À SAÚDE VISUAL PRIMÁRIA NO PSF, CAIS, UBS, ESCOLAS MUNICIPAIS E OUTROS ORGANISMOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – ATO NORMATIVO QUE LEGISLA SOBRE SERVIDOR PÚBLICO E ACABA PROMOVENDO ALTERAÇÃO EM ÓRGÃOS INTEGRANTES DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AOS ARTS. 190 E 195, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS II E III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA – AÇÃO PROCEDENTE. Ao disciplinar hipótese de contratação de profissional de optometria pela Administração Municipal para atuação nos Programas de Saúde da Família (PSF), no Centro de Atenção Integrada à Saúde (CAIS), nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), nas Escolas Municipais e em outros organismos, tais como consultórios, bem como ao pormenorizar atribuições do profissional de optometria, a exemplo de determinar a necessidade de encaminhamento de paciente a corpo clínico especializado ou a realização de palestras e campanhas de orientação, observa-se que a Câmara Municipal de Rondonópolis dispõe sobre servidor público e acaba promovendo alteração em órgãos umbilicalmente ligados à estrutura do Poder Executivo, quais sejam, a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Educação, o que importa em transgressão aos limites impostos pelo princípio da separação dos poderes, que preleciona uma relação harmônica e livre de

ingerência recíproca. A apresentação de projeto de lei pelo Poder Legislativo padece de vício de iniciativa, por ofensa ao princípio da separação dos poderes, conforme disposto no parágrafo único do art. 190 da CEMT. **Há indevida investida na função legislativa na função do Executivo, na medida em que somente o Chefe do Poder Executivo Municipal tem competência para legislar sobre a contratação de servidor público, bem como sobre a estrutura e as atribuições de órgãos da Administração Pública municipal, nos termos do art. 195, parágrafo único, II e III, da CEMT.** ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº. 9.278, de 05 de junho de 2017, do Município de Rondonópolis/MT, por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal e violação ao princípio da separação dos poderes. (TJ/MT - N.U 1000514-16.2024.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, Órgão Especial, Julgado em 18/07/2024, Publicado no DJE 26/07/2024)(NEGRITEI)

Em caso semelhante ao presente caso, assim julgou recentemente o E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.081/2025 DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES - MG - INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA - PROGRAMA DE FOMENTO AO JIU-JITSU - NOVAS ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS IMPUTADAS À SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER - MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO - LEI RESULTANTE DE PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - NECESSIDADE DE DISPÊNDIOS A CARGO DA ADMINISTRAÇÃO - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - **A imputação de novas atribuições a órgão do Poder Executivo municipal constitui matéria a cujo respeito a iniciativa legislativa compete privativamente ao prefeito. - Afigura-se formalmente inconstitucional, por usurpação da competência de iniciativa legislativa exclusiva do prefeito, a lei municipal de origem parlamentar que, ao instituir programa de fomento a determinada prática esportiva - "Jiu-Jitsu" -, não se limita a demandar, em termos genéricos, atuação positiva do Poder Executivo, mas comete tarefas específicas a órgão da Administração Municipal, obrigando-o ao desempenho de novas atribuições - Se a lei cria despesas para o Poder Executivo, mas o respectivo projeto não foi instruído de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, é de reconhecera inconstitucionalidade formal por inobservância do requisito de validade estabelecido pelo artigo 113 do ADCT, que veicula norma**

de reprodução obrigatória pelos Estados. (TJ/MG - Ação Direta Inconst 1.0000.25.082202-0/000, Relator(a): Des.(a) Fernando Lins, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/12/2025, publicação da súmula em 19/01/2026)(NEGRITEI)

No caso concreto, a análise do conteúdo normativo da Lei Municipal nº 14.224/2025 revela inequivocamente que se trata de norma impositiva, e não meramente programática.

O diploma legislativo não se limita a estabelecer diretrizes ou objetivos gerais, mas determina, de forma cogente e imperativa, a realização de atividades específicas, com periodicidade pré-estabelecida, por profissionais qualificados, sob a responsabilidade de órgão específico da Administração Municipal, com garantia de adequação de espaços e materiais necessários.

A utilização de verbos no modo imperativo ("fica instituída", "deverão ser desenvolvidas", "ficará responsável", "garantindo") evidencia o caráter impositivo da norma, que não confere ao administrador público qualquer margem de discricionariedade para avaliar a conveniência e oportunidade de sua implementação.

O Chefe do Poder Executivo vê-se, assim, vinculado à implementação das atividades determinadas pela lei, independentemente de sua avaliação acerca da prioridade de tal política pública em relação a outras demandas da população municipal.

Esta vinculação do administrador público a obrigações concretas e determinadas, estabelecidas por lei de iniciativa parlamentar em matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, configura usurpação de competência e violação ao princípio da separação dos poderes, na medida em que retira do Poder Executivo a prerrogativa constitucional de definir as prioridades na implementação de políticas públicas e na alocação de recursos públicos escassos.

Para além do vício de iniciativa já analisado, a Lei Municipal nº 14.224/2025 padece de outro vício formal de constitucionalidade, consubstanciado na ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro que deveria acompanhar a

proposição legislativa, nos termos do ordenamento jurídico vigente.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, em seu artigo 113, estabelece que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Este dispositivo constitucional, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, destina-se a assegurar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, impedindo a aprovação de leis que criem despesas obrigatórias sem a prévia avaliação de seu impacto nas finanças públicas.

A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não se restringe à União, aplicando-se, por força do princípio da simetria constitucional e da necessidade de observância dos princípios de responsabilidade fiscal por todos os entes federados, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Esta aplicação decorre não apenas da interpretação sistemática do ordenamento jurídico constitucional, mas também da necessidade de assegurar a gestão fiscal responsável em todos os níveis de governo, conforme estabelecido na legislação infraconstitucional pertinente.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em precedente específico sobre a matéria, reconheceu expressamente que o artigo 113 do ADCT é de observância obrigatória para todos os entes da Federação, não se limitando à União.

No caso concreto, a análise dos autos processuais revela que a Lei Municipal nº 14.224/2025 não foi acompanhada de qualquer estudo de impacto orçamentário e financeiro, circunstância que configura vício formal de constitucionalidade.

A norma impugnada, conforme já demonstrado, cria despesa obrigatória de caráter continuado, na medida em que determina a realização de

atividades físicas com periodicidade mínima de três vezes por semana, por profissionais qualificados, com garantia de adequação de espaços e materiais necessários.

A implementação das atividades determinadas pela lei impugnada demanda, necessariamente, a alocação de recursos públicos para diversos fins, incluindo: (i) a contratação ou disponibilização de profissionais qualificados para o desenvolvimento das atividades; (ii) a aquisição de materiais necessários para a realização das atividades; (iii) a adequação de espaços físicos nas Associações da Zona Rural; (iv) o transporte dos profissionais e materiais para as localidades rurais; (v) a logística e estrutura de apoio para a realização das atividades; e (vi) os custos administrativos decorrentes da organização, planejamento e execução das atividades.

Todos estes custos caracterizam despesa obrigatória de caráter continuado, na medida em que decorrem diretamente da imposição legal e devem ser suportados pelo Poder Executivo Municipal de forma permanente, enquanto a lei permanecer em vigor.

A ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro impede a adequada avaliação da viabilidade financeira da medida e compromete o planejamento orçamentário do ente federado, podendo acarretar desequilíbrio fiscal e comprometimento da capacidade de investimento em outras áreas prioritárias.

A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não constitui mera formalidade burocrática ou requisito procedimental desprovido de conteúdo substancial, mas instrumento essencial de planejamento fiscal e de garantia da sustentabilidade das contas públicas.

Por meio de tal estudo, o legislador pode avaliar adequadamente as consequências financeiras de sua opção política, ponderando os custos da medida em relação aos benefícios esperados e verificando a compatibilidade da despesa com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do ente federado.

A ausência de tal estudo, portanto, configura vício formal de

constitucionalidade, por violação ao artigo 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória aplicável a todos os entes da Federação.

Este vício, assim como o vício de iniciativa anteriormente analisado, contamina o ato normativo desde sua origem, tornando-o incompatível com a ordem constitucional e justificando sua declaração de inconstitucionalidade.

Diante do acima exposto, JULGO PROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.224, de 06 de junho de 2025, do Município de Rondonópolis por vício formal de iniciativa e por ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro.

Declaro, em consequência, a nulidade da referida lei desde sua origem, com efeitos *erga omnes e ex tunc*.

Sem condenação em custas processuais, por se tratar de ação de controle concentrado de constitucionalidade.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 14/05/2026