



**ESTADO DE GOIÁS**

**PODER LEGISLATIVO**

**CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA**

---

PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

Projeto de Lei Ordinária n.º 029/19, de autoria do Vereador Joelson Santiago, que “Dispõe sobre o fornecimento de medicamento mediante a apresentação de receitas prescritas por médicos particulares no âmbito da rede de saúde do Município de Formosa.”

Relator: Ver. Divino Ramos

## I – Relatório

O Vereador Joelson Santiago apresenta projeto de lei que dispõe sobre o fornecimento de medicamento mediante a apresentação de receitas prescritas por médicos particulares no âmbito da rede de saúde do Município de Formosa.

## II – Análise

Primeiramente, cumpre salientar que se trata de projeto de lei autorizativo, revestindo-se de medida desnecessária, pois como é cediço, não precisa o Executivo de autorização legislativa para realizar funções que são de sua exclusiva competência.

Em uma análise mais acurada, pode-se observar que a apresentação de projeto meramente autorizativo, visa, em regra, contornar a inconstitucionalidade do vício de origem, mesmo que não obrigue o Executivo a realizar o que a lei autoriza ou no caso em tela, permite.

De todo modo, não serve para afastar tal vício de iniciativa o argumento de que se tratou de mera autorização – sem determinação – concedida ao Poder Executivo, pois a legislação em comento cria atribuição para a Administração Pública.

Sobre o tema, destaca o Desembargador VASCO DELLA GIUSTINA (Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 168):



PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

Uma corrente jurisprudencial sustenta que a lei que autoriza não é lei que impõe. Ficaria a critério de o Executivo cumpri-la ou não, e, por consequência, sujeitar-se ao ônus político de tal atitude, não podendo ser considerada inconstitucional, inobstante marcada pelo vício da iniciativa.

A outra corrente argumenta que não se pode interpretar a autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, eis que tal substantivo tem o sentido e alcance de uma determinação ou imposição, para que a lei seja cumprida, não se podendo falar de lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorram ônus para o Executivo.

E no caso, padecendo ela de vício de iniciativa, deve ser declarada inconstitucional.

Tem prevalecido na maioria dos Tribunais de Justiça esta orientação.

De acrescentar, máxima vênia, como pondera SÉRGIO RESENDE DE BARROS que, ordinariamente, “(...) a lei autorizativa constitui um expediente usado por parlamentares para grangear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis.”<sup>1</sup> E acrescenta o citado doutrinador<sup>2</sup>:

(...) “A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência

---

<sup>1</sup> Citado pelo Desembargador Vasco Della Giustina em sua valiosa obra cit., p. 168.

<sup>2</sup> *Id.*, p. 171.



PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares”.

Ademais, o projeto ora analisado viola o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes Estatais, consagrado no artigo 2º da Constituição da República, visto que como mencionado alhures, usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Nessa esteira de pensamento, insta mencionar que o primado da separação e harmonia entre os Poderes é aplicável aos Municípios, nos moldes do que estabelece, de forma expressa, o artigo 4º da LOM, in verbis:

Art. 4º. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Parágrafo Único - Ressalvadas as exceções previstas nesta lei, é vedado, a qualquer do Poderes, delegar atribuições: quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

Além disso, na própria Carta da Província há menção clara da atribuição do Prefeito:

Art. 77 - Compete privativamente ao Prefeito:

- I - exercer a direção superior da administração municipal;
- II - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;



PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

Como mencionado alhures a LOM e por simetria a Constituição Goiana estabelecem que os projetos de lei e demais atos normativos que versem sobre as atribuições de órgãos da Administração Pública são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, cada qual em sua respectiva esfera de governo.

O presente projeto embora não decline o órgão destinatário dos mandamentos da pretensa lei, cria atribuições à secretaria de Saúde e sua estrutura (onde se encontra a farmácia que atende a população ao dispensar medicamentos prescritos por médicos da Rede SUS). Assim, a presente proposta apresenta vício de iniciativa o que a compromete na integralidade.

O fato é que o projeto em tela trata de matéria de direção superior da administração, qual seja a criação de programa de distribuição de medicamentos. Bem por isso é que o legislador constitucional inseriu a matéria no âmbito da direção superior da administração, de competência exclusiva do Executivo, porque soa a este é possível estimar o impacto a ser causado pela criação de programas.

No desempenho desse exercício, o Executivo estabelece com os demais entes da Federação que compõem o SU (união e Estado), o chamado Pacto pela Saúde, ou a pactuação. E o fornecimento de medicamento está dividido de acordo com os níveis de pactuação da atenção básica e gestão plena.

Na atenção básica compreendem as atividades de menor complexidade, serviços ambulatoriais, programas de saúde preventiva (vacinação, hipertensão, diabetes, câncer de colo do útero, câncer de mama, alcoolismo e etc), Programa de Saúde da Família – PSF (atual Estratégia de Saúde da Família – ESF), de agentes comunitário, e sobretudo, o fornecimento de medicamentos de baixo custo.

A gestão plena envolve todos os procedimentos locais de saúde inclusive os hospitalares e o fornecimento de medicamentos denominado popularmente de alto custo, atual CEAF – assim denominados não apenas em função do preço, embora sejam caro, mas pela complexidade do tratamento. Insta abrir um parêntese nesse assunto, uma vez que em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal desobrigou os municípios do fornecimento desse tipo de medicamento.



PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

Assim não pode a lei municipal simplesmente quebrar a pactuação que a Fazenda Municipal possui com os demais entes federativos, por meio da edição de uma simples lei, ainda mais, proveniente de vício de iniciativa.

Embora públicos, o SUS é um convênio e o seu acesso deve obedecer determinados condicionantes, já que não foi criado para dar tudo a todos. Contemplado pelo art. 2º, da Portaria nº 399/06-MS o princípio da integralidade SUS informa que para haver responsabilidade do Poder Público quanto ao fornecimento de medicamentos, além de ser listado em política pública de saúde, o procedimento médico deve ser iniciado e concluído no SUS – o chamado atendimento de “ponta a ponta”. São quatro os requisitos:

- 1- O médico deve ser do convênio SUS;
- 2- O paciente deve ser atendido pelo convênio SUS;
- 3- O atendimento deve ser em unidade de saúde do SUS; e
- 4- O receituário deve ser SUS.

Ausente quaisquer dos requisitos, não há cobertura pelo SUS, como já se pronunciou, por exemplo, o TJSP na Apelação Cível nº 397.860-5/4-00.

Não se pode olvidar que mesmo a Carta Magna nos seus artigos 196 e 198 e o princípio da universalidade do SUS não garantem o direito do paciente obter gratuitamente determinado medicamento, pois não se pode atender o direito individual em prejuízo do coletivo. O art. 196 deve ser interpretado como delineador de políticas sociais públicas que estabelecem limitações ao direito individual em benefício do coletivo, nos moldes da regulamentação por normas infraconstitucionais.

A ex ministra do STF Ellen Gracie, em emblemática decisão, suspendeu a tutela antecipada que compeliu o Estado de Alagoas a fornecer medicamentos necessários a pacientes renais crônicos em hemodiálise e pacientes transplantados, sob o seguinte fundamento: a gestão da política nacional de saúde, que é feita de forma regionalizada, busca maior racionalização entre o custo e o benefício dos tratamentos que devem ser fornecidos gratuitamente, a fim de atingir o maior número possível de beneficiários.”

De todo o exposto, nota-se que a implantação de políticas públicas, mormente com geração de despesas, sem indicação da fonte de custeio, por lei de iniciativa do



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

---

PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

Legislativo, denota ingerência de uma esfera de poder na outra, violando o já mencionado princípio da separação dos poderes.

É esse também o posicionamento já exarado pelo Supremo Tribunal Federal e firmado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

*“Ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela EC 14, promulgada em 10-11-1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes.” (ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-04-2010, Plenário, DJE de 20-8-2010.)”*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESAS AO MUNICÍPIO. PROJETO ORIUNDO DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1- Na esteira da orientação dominante nesta Corte Superior, é inconstitucional a lei de iniciativa do Legislativo Municipal, que trate de matéria administrativa e acarrete aumento de despesas ao Município, por ofensa ao princípio da separação de poderes. 2- Representação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.10.071817-0/000,*



**ESTADO DE GOIÁS**

**PODER LEGISLATIVO**

**CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA**

---

PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

*Relator(a): Des.(a) Antônio Armando dos Anjos,  
ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/12/2012,  
publicação da súmula em 11/01/2013) ”*

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, implementação de normas de saúde pública, no caso em tela, a distribuição de medicamentos.

Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com a saúde da população, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

O quanto exposto revela, ainda, que a medida se mostra muito mais complexa do que faz parecer o texto da proposição, motivo pelo qual caberia ao Poder Executivo o desenho dos pressupostos inerentes ao seu funcionamento. Logo, também por esse prisma, deduzimos a inadequação do projeto e a impossibilidade de sua aprovação por este Parlamento, já que resultaria, invariavelmente, vetado pelo Prefeito.

### III – Voto

Em face do exposto, por conter vício de constitucionalidade e por se tratar de lei meramente autorizativa, a Comissão de Justiça e Redação opina pelo arquivamento da matéria.

Câmara Municipal de Formosa, 02 de Setembro de 2019.



**ESTADO DE GOIÁS**

**PODER LEGISLATIVO**

**CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA**

---

PARECER N.º 028/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

Presidente

Vice-Presidente

Relator