



Porto Alegre, 06 de março de 2025.

Informação nº 363/2025

Interessado:	Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente:	Roger Martins Da Rosa, Procurador.
Destinatário:	Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores:	Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.
Ementa:	Análise acerca da viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 10/2025, de autoria parlamentar, que “Autoriza o Executivo Municipal a fornecer medicamentos da rede do Sistema Único de Saúde prescritos por médicos particulares para pacientes com moradia fixa no Município [...]”.

Através de consulta, registrada sob nº 11.028/2025, é solicitada análise de Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que pretende estabelecer, em âmbito local, a possibilidade de dispensação de medicamentos via Sistema Único de Saúde, a partir de prescrição médica particular.

Passamos a considerar.

1. O exercício da competência legiferante pelo Município.

1.1. O Projeto de Lei pretende autorizar, pelo que se extrai do art. 1º da proposição, ainda que ausente a clareza da sua redação, o fornecimento de medicamentos pela rede pública aos pacientes que apresentem prescrições dos profissionais da rede privada, conveniados ou cooperados a planos de saúde.

1.2. É da competência do Município dispor sobre a gestão da saúde pública local, com fundamento no art. 30, incisos I e V, da Constituição



Federal, inclusive como prevê o art. 18, inciso XII, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a Lei Orgânica da Saúde, complementando as regras que estabelecem os critérios a serem adotados quanto as ações de saúde, nos termos abaixo:

Art. 18. À direção municipal do SUS compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

IV - executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição;

d) de saneamento básico; (Redação dada pela Lei nº 14.572, de 2023)

e) de saúde do trabalhador;

f) de saúde bucal; (Incluída pela Lei nº 14.572, de 2023)

V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;

VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;

IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação. (Grifo nosso)

1.3. Dito isso, considerando que a previsão da legislação federal estabelece a competência ao Município para o planejamento, a organização, o controle e a avaliação das ações e serviços públicos de saúde, bem como gerir a



dispensação de medicamentos, adequado o exercício da competência legiferante pelo Município.

2. O exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.

2.1. No que respeita ao exercício da iniciativa legislativa, imperioso destacarmos que, como regra, é concorrente, ou seja, passível de ser exercida tanto pelo Poder Executivo, como pelo Legislativo, assim como por iniciativa popular; a exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Nesse sentido, citamos o caput do art. 30, e o art. 51, ambos da Lei Orgânica do Município:

Art. 30 A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita.

Art. 51 Compete privativamente ao Prefeito, entre outras atribuições:

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município em juízo e fora dele;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara Municipal e tomar as medidas necessárias para sua fiel execução;

IV - vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal;

V - decretar, nos termos da lei, a desapropriação por necessidade, utilidade pública ou por interesse social;

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

VII - prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;



VIII - enviar à Câmara Municipal os projetos de lei relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual da administração direta e indireta e das autarquias;

IX - encaminhar à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Estado, até 31 de março, a prestação de contas, bem como os balanços do exercício findo;

X - fazer publicar os atos oficiais;

XI - colocar à disposição da Câmara Municipal, dentro de dez dias de sua requisição, as quantias que devam ser despendidas de uma só vez;

XII - convocar extraordinariamente a Câmara Municipal quando o interesse da administração o exigir;

XIII - apresentar, anualmente, à Câmara Municipal, relatório circunstanciado sobre o estado das obras e dos serviços municipais, bem como o programa da administração para o ano seguinte;

XIV - contrair empréstimos e realizar operações de crédito mediante autorização prévia da Câmara Municipal;

XV - decretar a desapropriação e intervenção em empresa concessionária de serviço público mediante aprovação da Câmara Municipal.

2.2. Ainda no que se refere ao exercício da iniciativa parlamentar, segundo a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, Tema nº 917, *“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”*.

2.3. Partindo de tais premissas, as disposições pretendidas nos termos do Projeto de Lei 10/2025, de origem do Legislativo, impõe ao Executivo providências atinentes a organização, a direção e a gestão, que englobam um conjunto de ações voltadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, tanto individual como coletiva, atribuições que tem **como direção única no**



Município o Secretário ou Secretária Municipal de Saúde (art. 9º da Lei nº 8.080/1990).

Logo, em se tratando de projeto de lei que trata de ações de gestão, inclusive de cunho técnico em saúde, a assistência farmacêutica, a serem comandadas pela Secretaria Municipal de Saúde, faz com que a sua iniciativa seja privativa do Poder Executivo, como prevê o art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado¹, e do art. 67, o II, da Lei Orgânica do Município, pois a consequência natural de sua implementação será a geração de atribuições a órgãos do Executivo.

2.4. Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, cujas ementas abaixo colacionamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.586/2021. MUNICÍPIO DE PARAÍSO DO SUL. SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. AGENDAMENTO PRIORITÁRIO DE CONSULTAS PARA CRIANÇAS EM FASE ESCOLAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES ESTRUTURAIS. 1. Lei nº 1.586/2021 do Município de Paraíso do Sul, que estabelece o agendamento de consultas de oftalmologia e otorrinolaringologia em caráter preferencial para crianças em fase escolar. 2. **Lei de iniciativa parlamentar que além de descrever a forma de atuação, impõe obrigações às unidades de saúde, vinculadas à Secretaria de Saúde do Município. A política pública de gerenciamento de consultas médicas é matéria inserta no âmbito da gestão administrativa dos serviços de saúde. A normativa acaba por determinar a atuação de órgãos da Administração Municipal, razão por que a apresentação do projeto de lei que verse sobre tal matéria, naturalmente, compete privativamente ao Prefeito Municipal, a quem incumbe administrar o ente político. Indevida ingerência do Legislativo no desempenho de atribuições administrativas típicas do Poder Executivo. Violação do princípio da separação dos Poderes. 3. Inconstitucionalidade formal orgânica. Violação dos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, da**

1 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

[...]



Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70085574275 PORTO ALEGRE, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Data de Julgamento: 16/09/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/10/2022) (Grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI Nº 4.732/2021 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE PROGRAMA DE RASTREIO DE DIABETES NAS CRECHES E ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INGERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO, ATRIBUIÇÕES E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui programa de rastreo de diabetes em creches e escolas públicas, inclusive com o estabelecimento de ações que deverão ser adotadas em caso de constatação de problemas de saúde relacionadas ao diabetes. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea ?d? e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJ-RS - ADI: 70085348530 RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Data de Julgamento: 10/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2022)

3. Análise do mérito do Projeto de Lei nº 10/2025.

3.1. A Lei Federal nº 8.080/1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelece, aos municípios, as obrigações definidas no art. 18, de forma específica, e as do art. 15, atribuições comuns aos três entes federativos simultaneamente.

Assim, é de atribuição do órgão competente no âmbito do Poder Executivo, qual seja, a Secretaria Municipal de Saúde, no pleno exercício de sua competência, o planejamento, organização, controle e avaliação as ações e os serviços de saúde, bem como gerir e executar os serviços públicos de saúde.



3.2. No entanto, cabe aqui ressaltar aqui sobre um dos eixos mais importantes dentro do Sistema Único de Saúde, a **Assistência Farmacêutica**:

A Assistência Farmacêutica, no âmbito do SUS, é entendida como um conjunto de práticas voltadas à promoção, prevenção e recuperação da saúde, cujas ações são especialmente relacionadas ao abastecimento de medicamentos, com segurança e eficácia, com o objetivo de promover o seu uso racional, bem como à atenção farmacêutica, como prática norteadora das atividades do farmacêutico dentro do SUS, exige o envolvimento de toda a assistência farmacêutica, desde a humanização do atendimento, passando pelo acolhimento e estabelecimento de vínculo com o usuário, diante do desafio de responder de forma ágil e eficaz.

O planejamento da assistência farmacêutica em âmbito local é necessário para o desenvolvimento das políticas de saúde pública em conjunto, tanto porque se trata de estratégia que mobiliza importantes recursos financeiros, quanto por ser aspecto fundamental para a garantia de bons resultados, dado que o uso não racional de medicamentos representa risco de agravos à saúde.

Neste ponto é necessário lembrar que o planejamento da assistência farmacêutica não pode estar desvinculado dos instrumentos de gestão pública e do SUS, tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Agenda e o Plano Municipal de Saúde.

Giza-se a importância do Plano Farmacêutico geralmente constitui capítulo do Plano Municipal de Saúde, dado que a sua elaboração insere-se na lógica integrada das políticas de saúde e sua aprovação depende de apreciação do Conselho Municipal de Saúde. Assim, é claro que este documento deve ser desenvolvido de acordo com as peculiaridades do Município, considerando dados objetivos, como perfil epidemiológico, número de unidades de saúde, de habitantes, de farmacêuticos, e de diferentes serviços, orientado e subscrito por técnico profissional competente, ou seja, o farmacêutico responsável.



3.3. Dessa forma, carece de estudo aprofundado a intenção do projeto de lei, isso porque, primeiro, não se trata de benefícios, mas sim de dispensação (redação do art. 2º do projeto de lei), e segundo, exige-se um planejamento, diagnóstico da situação epidemiológica, do impacto tanto de gestão (recursos humanos, logísticas, etc), quanto orçamentário e financeiro.

3.4 Além das questões técnicas a serem observadas, estamos diante de impropriedades no indigitado projeto, que elencamos de forma pontual:

a) O art. 1º pretende disponibilizar os medicamentos aos pacientes, mesmo que não atendido pelo SUS, no entanto, exige no art. 2º a apresentação da carteira do SUS cadastrada nas unidades básicas de saúde.

b) Os medicamentos de obrigação de dispensação pelo município são os elencados no Anexo I e IX da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME.

b) A dispensação de medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica - CEAF², conforme consta do art. 3º, é uma estratégia de acesso a medicamentos, que são financiados pelo Ministério da Saúde, de forma exclusiva as do Grupo 1, sendo o Grupo 2 de obrigação do Estado, e o Grupo 3, de financiamento tripartite, em conformidade com as pactuações em sede da Comissão Intergestores Bipartite.

4. Análise da legística aplicada a formação da lei.

No que se refere a legística aplicada a proposição, observadas as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, que “*Dispõe sobre a*

² Regulamentado pela Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, Anexo XXVIII, Título IV, Capítulos I, II, III e IV e Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017, Título V, capítulo II.



elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal [...]”, e apenas a título elucidativo, eis que de acordo com o art. 18 da referida Lei Complementar, a “[...] inexactidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”, indicamos que que o art. 1º da proposição seja reescrito, já que de confusa redação, destacando com clareza os critérios aplicados aos pacientes, daqueles aplicados às prescrições médicas.

Ainda, se indica que após a numeração dos dispositivos sejam retirados os hifens “-”, bem como que no art. 1º, seja suprimida a referência a (NR), já que o projeto não intenta dar nova redação a dispositivo vigente, e no art. 4º, suprimida a referência a “revogadas as disposições em contrário”, eis que a legística indica que a revogação de norma, se for o caso, deve ser específica e não genérica.

5. Aspectos orçamentários e financeiros.

O início de projetos exige a previsão em orçamento, já que de acordo com o art. 167, inciso I, da Constituição Federal, é vedado “*o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual*”.

Nesse sentido, caberá verificar se nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual) existe programa e ação orçamentária na área da saúde que permita a apropriação das despesas relacionadas com o “conjunto de medidas” referidas no art. 1º, da proposição. Caso inexistente tal previsão, as referidas leis deverão ser alteradas. Ainda, tendo em vista as disposições dos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000, bem como o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,



deverá ser elaborada a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, como condição prévia à implementação do programa³.

6. Conclusões.

Por todo o exposto, entendemos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 10/2025, de autoria parlamentar, que se dirige à ações técnicas e administrativas de organização, de direção e de gestão a serem promovidas pela Secretaria Municipal de Saúde e demais organismos vinculados a sua estrutura, ou seja, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo, em afronta ao princípio da independência entre os poderes, nos moldes do art. 10, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e art. 2º da Constituição Federal.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960

³ Imperioso destacarmos que, segundo tese de julgamento fixada pelo STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816, a aplicabilidade do art. 113, dos Atos e Disposições Finais e Transitórias da Constituição – ADCT, o qual estabelece que toda “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentária e financeiro”, inserido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, no âmbito do Novo Regime Fiscal aplicado à União, é extensiva a todos os demais entes federativos, portanto, Estados, Distrito Federal e Municípios, razão pela qual, a ausência da devida instrução é passível de caracterizar inconstitucionalidade da futura lei. Citamos:

“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.” [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 624704903935130857

