

PARECER JURÍDICO

PLV: 10/2025

Protocolo: 1183/2025

I - ANÁLISE PRELIMINAR

Trata-se de Pedido de Reconsideração ao Projeto de Lei de iniciativa do Vereador Enio Fernandez Júnior, 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 de Rio Grande”*.

O processo chega para parecer instruído com as seguintes peças: (1) Projeto, (2) Despacho da Relatoria da CCJ enviando o feito para parecer jurídico, (3) Parecer Jurídico, (4) Pedido de Reconsideração e, (5) Despacho da Relatoria da CCJ enviando o feito para parecer jurídico.

II - PARECER

Inicialmente, destaca-se que a proposição busca ampliar o acesso a medicamentos gratuitos, justificando que atualmente a entrega desses fármacos está limitada a receituários emitidos por profissionais do SUS. Argumenta-se que tal limitação desrespeita o artigo 196 da Constituição Federal: “a saúde é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Contudo, a universalidade do atendimento não implica que qualquer cidadão, independentemente da origem da receita médica, possa acessar gratuitamente medicamentos fornecidos pelo SUS.

Apesar de a proposta visar o bem comum, cumpre avaliar se ela respeita os limites constitucionais da iniciativa legislativa. Segundo Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.”


Nicole Dos Santos Porto
OAB/RS 133952
Consultora Jurídica
Câmara Municipal do Rio Grande

Rua General Vitorino, 441 - CEP 96200-310 - Fone: (53) 32338500 - Rio Grande/RS
E-mail: cmrg@camarariogrande.rs.gov.br | Facebook: camaradevereadoresrg | Instagram: @camarariogrande

DOE ÓRGÃOS, DOE SANGUE: SALVE VIDAS!


Roger Martins da Rosa
OAB/RS 133953
Subprocurador Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

Na mesma obra o autor menciona o destinatário da norma elaborada pelo Poder Legislativo:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.”

Embora o Poder Legislativo não possa criar normas específicas voltadas diretamente ao bem-estar da população, há instrumentos disponíveis que podem colaborar com as ações do Poder Executivo, contribuindo para a formulação e execução de políticas públicas.

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvanti causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.”

Quando o tema envolve políticas públicas, regras de execução orçamentária ou prestação de serviços à população, a iniciativa legislativa cabe ao Chefe do Poder Executivo, uma vez que é ele quem possui a atribuição de administrar o orçamento e direcioná-lo conforme as prioridades identificadas. Assim, qualquer tentativa do Poder Legislativo de interferir diretamente nessas áreas configura afronta ao princípio da separação dos Poderes, resultando em vícios de inconstitucionalidade na proposição.

“São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”

A intenção do artigo 61, §1º da Constituição Federal e do art. 51 da Lei Orgânica do Município de Rio Grande, é assegurar um de seus princípios fundamentais: a separação dos poderes. Em outras palavras, a proibição de o Poder Legislativo legislar sobre a organização e a estrutura da Administração Pública busca evitar que, ainda que de forma indireta, ocorram sobreposições ou discrepâncias nas competências típicas de cada poder.

Assim, considerando que a responsabilidade de administrar o município e implementar as políticas públicas recai sobre o prefeito, não é razoável admitir que um vereador, por meio da


Nicole Dos Santos Porto
OAB/RS 133952
Consultora Jurídica
Câmara Municipal do Rio Grande

Rua General Vitorino, 441 - CEP 96200-310 - Fone: (53) 32338500 - Rio Grande/RS
E-mail: camarariogrande.rs.gov.br | Facebook: [camaradevereadoresrg](https://www.facebook.com/camaradevereadoresrg) | Instagram: [@camarariogrande](https://www.instagram.com/camarariogrande)

DOE ÓRGÃOS, DOE SANGUE: SALVE VIDAS!


Roger Martins da Rosa
OAB/RS 65589
Subconsultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

norma legal — que, na prática, se assemelha a uma lei de efeitos concretos —, imponha diretrizes obrigatórias por meio de legislação. Ainda que o Legislativo possa, em situações específicas, atuar de maneira reflexa sobre a Administração, não pode assumir atribuições diretamente executivas.

Em que pese louvável a justificativa apresentada no PLV 10/2025, bem como no presente pedido de reconsideração, não há como desconhecer o fato de que recursos públicos não são ilimitados, e que a implementação indiscriminada de tratamentos na rede pública poderá inviabilizar o sistema, e, principalmente prejudicar aqueles menos favorecidos.

Ademais, não se pode deixar de considerar a existência da Lei Federal nº 8.080/1990, que trata das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da organização e do funcionamento dos serviços de saúde no Brasil. Além disso, o Decreto Federal nº 7.508/2011, que regulamenta essa lei, disciplina a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento das ações de saúde, a prestação da assistência e a cooperação entre os entes federativos.

Dessa forma, a matéria está sob a competência da União, que estabelece diretrizes gerais a serem seguidas em todo o país. Os demais entes federativos — como estados e municípios — podem até complementar essa legislação, desde que respeitem os limites definidos pela norma federal.

O artigo 28 do Decreto nº 7.508/2011 estabelece os requisitos obrigatórios para o acesso à assistência farmacêutica. Em especial, o inciso II determina de forma clara que o medicamento deve ser prescrito por um profissional de saúde que atue regularmente no SUS.

Portanto, qualquer norma municipal que ultrapasse esses parâmetros — como, por exemplo, possibilitar o fornecimento de medicamentos prescritos fora da rede pública — estará violando a legislação federal e, por isso, será considerada formalmente inconstitucional.

Reforçamos aqui o parecer exarado pela DPM, no dia 06 de março do corrente ano.

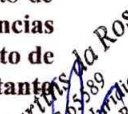
Ainda no que se refere ao exercício da iniciativa parlamentar, segundo a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, Tema nº 917, “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.

Partindo de tais premissas, as disposições pretendidas nos termos do Projeto de Lei 10/2025, de origem do Legislativo, **impõe ao Executivo providências atinentes à organização, a direção e a gestão, que englobam um conjunto de ações voltadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, tanto**


Nicole Dos Santos Porto
OAB/RS 133952
Consultora Jurídica
Câmara Municipal do Rio Grande

Rua General Vitorino, 441 - CEP 96200-310 - Fone: (53) 32338500 - Rio Grande/RS
E-mail: cmrg@camarariogrande.rs.gov.br | Facebook: camaradevereadoresrg | Instagram: @camarariogrande

DOE ÓRGÃOS, DOE SANGUE: SALVE VIDAS!


Roger Martins da Rosa
OAB/RS 65.589
Substituto Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

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 Estado, 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. *(grifo nosso)*

Quanto aos aspectos financeiros, considerando que o recorrente cita em seu pedido de reconsideração, que "em momento algum a consultoria Jurídica da Casa aponta onde estaria sendo criada despesas ou que despesa seria", a DPM reforça os seguintes pontos ao serem observados no planejamento da assistência farmacêutica de um município, o qual será diretamente atingido com a ampliação do acesso a medicamentos.

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.**

(...)

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.**

(...)

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 programa. *(grifo nosso)*

Por fim, a jurisprudência já tratou de matéria semelhante:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.021, de 25 de maio de 2018, do Município de Martinópolis, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento de medicamentos mediante apresentação de receitas prescritas por médicos particulares, no âmbito da rede pública do


Nicole Dos Santos Porto
OAB/RS 133952
Consultora Jurídica
Câmara Municipal do Rio Grande

Rua General Vitorino, 441 - CEP 96200-310 - Fone: (53) 32338500 - Rio Grande/RS
E-mail: cmrg@camarariogrande.rs.gov.br | Facebook: camaradevereadoresrg | Instagram: @camarariogrande

DOE ÓRGÃOS, DOE SANGUE: SALVE VIDAS!


Roger Martins da Rosa
OAB/RS 5589
Substituto Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

Município de Martinópolis". Ofensa aos princípios da separação dos poderes e à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo . Aumento de despesa, ainda, que afronta o planejamento global municipal. Violação dos artigos 5º; 24, parágrafo 2º; 47, II, XIV e XIX; 144 e 176, I, da Constituição Estadual. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 21440038720188260000 SP 2144003-87 .2018.8.26.0000, Relator.: Sérgio Rui, Data de Julgamento: 12/12/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/12/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.765/2021, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, A QUAL OBRIGA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL A FORNECER OS MEDICAMENTOS NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE AOS PACIENTES QUE APRESENTAM RECEITAS PRESCRITAS POR MÉDICOS PARTICULARES, CONVENIADOS OU COOPERADOS A PLANOS DE SAÚDE, PELA SANTA CASA, CASAS DE REPOUSO, CLÍNICAS CONVENIADAS AO SUS, MESMO QUE NÃO ATENDIDOS PELO SUS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO . OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO DO ART. 49, XIV DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20739524620218260000 SP 2073952-46.2021.8.26 .0000, Relator.: Campos Mello, Data de Julgamento: 01/12/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/12/2021)

III - CONCLUSÃO

Assim sendo, a Consultoria desta Casa mantém o parecer exarado ao PLV 10/2025, opinando pela sua *inviabilidade*.

Além disso, dada a relevância da matéria, opinamos que seu conteúdo seja adaptado para servir como forma de indicação ao Poder Executivo.

Por fim, cabe ressaltar, ainda, que apesar de o parecer jurídico seja de natureza opinativa, a possível inconstitucionalidade do presente projeto, não impede o trabalho parlamentar, em especial a fiscalização da rede pública, pois dispõe ele de outros instrumentos eficientes para averiguar o atendimento adequado da população em vulnerabilidade social.

Rio Grande, 30 de abril de 2025.



Nicole Dos Santos Porto
OAB/RS 133952
Consultora Jurídica
Câmara Municipal do Rio Grande



Roger Martins da Rosa
OAB/RS 65589
Subconsultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande