



PARECER JURÍDICO: 057/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.393/2021

EMENTA: “Institui no âmbito do Município de Imbituba o Programa Farmácia Solidária.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.393/2021, que institui no âmbito do Município de Imbituba o Programa Farmácia Solidária

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 10 de novembro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 16 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Desse modo, não há qualquer limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo criar legislação que disciplina o funcionamento do Programa “Farmácia Solidária” no âmbito do Município, que consiste na coleta e distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes que, não raras vezes, encontram-se em situação de vulnerabilidade social, o que, por si só, prejudica os seus respectivos tratamentos de saúde.

Preliminarmente, o Projeto de Lei está em consonância com o regramento constitucional a respeito do direito à saúde, especialmente consagrado no artigo 6º como direito fundamental e, como tal, possui aplicabilidade imediata, nos termos do § 1º do artigo 5º da CF.

Conforme reza a Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30



da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

O direito à saúde pode ser incluído na classificação dos direitos fundamentais em dois pontos: direito de defesa e direito de prestação. Quanto ao direito de defesa, o direito à saúde assume a condição de um direito a proteção da saúde, ou seja, disponibilização de políticas com o fim principal de garantia e manutenção da saúde. Já em relação ao direito de prestação, este consiste na realização de atividades a fim de assegurarem a fruição do direito, incluindo nessas o fornecimento de materiais e serviços, como atendimento médico e hospitalar especializado, entrega de medicamentos, realização de exames e procedimentos cirúrgicos, bem como a prestação de tratamento médico, ao titular do direito fundamental.

A medida pretendida, conforme justificativa anexa, visa complementar as ações desenvolvidas pela Farmácia Básica Municipal, aderindo a possibilidade de arrecadação e doação de medicamentos a fim de contribuir para o tratamento de saúde de pessoas carentes.

Em continuidade, cumpre informar que a iniciativa, em nenhum momento, incorre em obrigação direta ao Poder Executivo, pois o texto apenas estabelece regras e diretrizes para o eventual estabelecimento do programa denominado “Farmácia Solidária”. Portanto, considerando não criar novos encargos e despesas, o projeto atende aos requisitos mínimos para sua tramitação com relação às questões orçamentárias e financeiras.

É de se considerar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (5ARE 878911 RG / RJ – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, rel. Gilmar Mendes, j. 19/09/2016) sedimentou entendimento no sentido de que “**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” (grifei).

Seguindo essa perspectiva constitucional, de forma a não deixar dúvidas quanto a viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar, em matéria desse jaez, colaciona-se julgado do STF, que assim decidiu:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão 3 previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.**" (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.) (Grifei).

Nesse passo, nada impede, conforme tem entendido esta Assessoria, iniciativa parlamentar no sentido de instituir programas municipais, com previsão de objetivos específicos, desde que não imponha ou “permita” medidas ao Executivo.

Assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: *A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.* [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.].

O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Chefe do Governo Municipal. A pretensão ora analisada nada mais fez do que respeitar o princípio da separação dos poderes, por assinar ao Executivo exercer o seu poder regulamentar, o que lhe é permitido.

A Portaria nº 3.916/98, do Ministério da Saúde, baixada sob autorização da Lei Federal nº 8.080/90, estabelece a Política Nacional de Medicamentos: (...) *a Política Nacional de Medicamentos tem como propósito “garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade destes produtos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais”.*

Salienta-se, no que tange a execução do Projeto de Lei, que se o Município já possui Farmácia Básica, a qual distribui medicamentos e possui funcionários profissionais da saúde já designados, como enfermeiros capacitados, nota-se que os artigos do projeto não avançam na área



daquilo que se conhece como “reserva da administração”, bem como não se vislumbra o advento capaz de impactar os cofres municipais.

Destarte, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Magna.

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.393/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** de modo que não se evidencia qualquer óbice à tramitação do Projeto de Lei nº 5.393/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 03 de dezembro de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707