



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA/0293/2021/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Comissão de Justiça e Redação

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 76/2021, que "institui o Programa 'Farmácia Gratidão' no Município de Mogi Mirim destinado à captação de medicamentos, por meio do recebimento em doação, e posterior distribuição gratuita à população e dá outras providências" – Interesse local – Não caracterização – Tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 821/2020, que "institui o Programa Farmácia Solidária para a conscientização, doação, reaproveitamento e distribuição de medicamentos para a população e a sua destinação final adequada" – Exercício da competência legislativa suplementar – Admissibilidade – Constatação de "vício" de iniciativa em vários dispositivos – Revisão pelo autor ou comissão legislativa temática – Reiteração de cautelas que devem ser observadas, quando uma política pública é implementada por iniciativa parlamentar – Considerações.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA:

Análise do Projeto de Lei nº 76/2021, que "institui o Programa 'Farmácia Gratidão' no Município de Mogi Mirim destinado à captação de medicamentos, por meio do recebimento em doação, e posterior distribuição gratuita à população e dá outras providências".

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Desse modo, cumpre-nos observar, desde já, que o fornecimento de medicamentos, equipamentos e insumos para preservação e tratamento da saúde da população nacional constitui obrigação legal e concorrente de todos os Entes federados, por meio, é claro, dos órgãos e entidades governamentais responsáveis pela assistência à saúde, *ex vi* do art. 196 da Constituição da República.

Por sua vez, ressalte-se que não nos parece que a implementação do incentivo à doação, por particulares, de medicamentos para atendimento da população em situação de vulnerabilidade econômica seja assunto que se insira naquelas matérias de interesse local (inc. I do art. 30 da Constituição da República), haja vista que não interessa somente aos munícipes deste Município, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse nacional.

Tanto é que se encontra tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 821/2020, que “institui o Programa Farmácia Solidária para a conscientização, doação, reaproveitamento e distribuição de medicamentos para a população e a sua destinação final adequada”.

No entanto, não podemos deixar de observar que os Municípios detêm competência sobre o tema de forma suplementar (inc. II do art. 30 da Constituição da República), notadamente quando as legislações federal e/ou estadual forem omissas, o que, ressalte-se, nos parece ser o caso em comento.

O certo é que, no âmbito das atribuições constitucionais e de interesse local, está inserida a competência legislativa municipal para implementar e/ou promover políticas, planos, programas e projetos de interesse dos segmentos mais carentes da sociedade.

Portanto, nesse primeiro aspecto, não vislumbramos vício de constitucionalidade material da proposta legislativa ora comento.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

No que se refere à iniciativa, é importante esclarecer que o inc. III do art. 51 da Lei Orgânica do Município estabelece que competirá exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que dispuserem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos de Administração Pública (*in casu*, Secretarias, Departamentos e/ou Unidades de Saúde).

Assim, ao menos em tese, os §§ 1º (“A ‘Farmácia Gratidão’ será organizada e gerenciada pela Secretaria Municipal da Saúde, que supervisionará e tomará medidas administrativas e técnicas necessárias ao seu desenvolvimento”) e 3º (“A Secretaria da Saúde estabelecerá pontos de coleta de medicamentos em todas as Unidades Básicas de Saúde, Estratégia Saúde da Família, além do Centro de Especialidades Médicas”) do art. 1º; nos §§ 1º (“O Município poderá receber doações de laboratórios, empresas e profissionais da área da saúde”) e 2º (“O Município poderá, ainda, firmar convênios com laboratórios, distribuidores de medicamentos, estabelecimentos comerciais fármacos, empresas, associações, entidades e demais órgãos visando a arrecadação de medicamentos de forma gratuita para o programa) do art. 3º; e *caput* do art. 4º (“A formação de estoques, classificação, verificação de conteúdo e prazo de validade deverão ser procedidas por profissionais da área da saúde, supervisionados por farmacêutico do quadro próprio do Município”), todos da proposta legislativa ora em comento, estão maculados com “vício” de iniciativa, podendo caracterizar interferência indevida do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Logo, caso aprovada a proposta legislativa nestes termos, poderá ser tida como inconstitucional, por violar o art. 2º da Constituição Federal, uma vez que rompe com a independência e harmonia entre os Poderes.

Por isso, os dispositivos indicados merecem ser revistos tanto pelo autor da proposta legislativa como pela comissão legislativa temática, vez que, não obstante a Câmara possa estabelecer programas gerais, não lhe é dado criar novas atribuições para os órgãos municipais ou determinar seu modo de execução, que, sabida e notoriamente, são atribuições típicas e privativas do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, em caso análogo, já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 4.058/2004, DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, QUE CUIDA DE INCENTIVO À DOAÇÃO DE MEDICAMENTOS ÀS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR – PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL – MATÉRIA AFETA À ADMINISTRAÇÃO ORDINÁRIA – COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES E DA INICIATIVA LEGISLATIVA – AÇÃO PROCEDENTE” (cf. in ADIn. nº 9042622-05.2004.8.26.0000, 1ª Câmara de Direito Criminal, Foro Central Cível – São Paulo, Rel. Denser de Sá, registro em 3/4/2006).

Aliás, recentemente tivemos a oportunidade de asseverar (ver Consulta nº 0259, de 19/5/2021) e ora voltamos a enfatizar que seja evitado a elaboração de dispositivos que confirmam novas atribuições aos órgãos e entidades do Poder Executivo, ou melhor dizendo, evite “invadir” a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Afirmamos que a implementação de uma política pública reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de “vício” de constitucionalidade formal (iniciativa), como, por exemplo:

- evitar a criação e/ou reestruturação e fixação de novas e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal;

- não editar lei meramente autorizativa;

- não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.) à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...] Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais "(cf. in ADIn. nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir sobre a matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 9 de junho de 2021

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico