



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER JURÍDICO

Recebemos
Em 26/02/25
Assinatura: [Signature]

Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado pela Presidência a partir de pedido do Vereador Presidente da Comissão LJRF Robson-Nei Renier Capobiango, acerca do Projeto de Lei n. 2167/2025 que "Autoriza o Poder Executivo criar o Projeto "FARMÁCIA PERTO DE VOCÊ", neste município de Visconde do Rio Branco".

O consultante formula as seguintes questões:

- Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?
- Se Projeto de lei nº2167/2025 gera impacto orçamentário?

De acordo com o disposto na

É o relato. Passa-se a fundamentação.

Fundamentos

A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso II, estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública. No art. 24, inciso XII, prevê a competência legislativa concorrente dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde, cabendo, portanto, à União a edição de normas gerais, e aos demais entes, a sua suplementação, naquilo que couber, com a finalidade de atender às peculiaridades regionais e locais.

Também é oportuno ressaltar que o Sistema Único de Saúde – SUS – fornece gratuitamente os medicamentos necessários para prevenir e tratar as enfermidades da população, por meio dos três componentes da assistência farmacêutica: o Componente Básico, o Componente Estratégico e o Componente Especializado.

Além disso, a Lei Federal nº 10.858, de 13/4/2004, autorizou a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz – a disponibilizar medicamentos, mediante resarcimento, com a finalidade de "assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais à saúde a baixo custo".



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Decreto Federal nº 5.090, de 20/5/2004, regulamentou a referida lei e instituiu o Programa Farmácia Popular do Brasil, destinado a ampliar o acesso da população aos medicamentos básicos ou essenciais, a preço de custo, em farmácias e drogarias, seja por meio das unidades próprias, seja por intermédio da rede privada credenciada.

Ainda relativamente ao Decreto Federal nº 5.090, de 2004, o parágrafo único do art. 2º estabelece que o Ministério da Saúde "poderá firmar convênio com entidades públicas e privadas, visando à instalação e implantação de novos serviços de disponibilização de medicamentos e insumos, mediante resarcimento, tão somente, de seus custos de produção ou aquisição".

De acordo com o exposto, verifica-se que o Poder Executivo, no uso de seu poder discricionário, poderá instalar e implantar novos serviços para a disponibilização de medicamentos por meio da celebração de convênios e parcerias com outros entes e instituições.

Sobre a Proposta: Como o projeto de lei em análise pretende autorizar a criar a "Farmácia Móvel", há de se falar, também, do conceito de unidade volante.

Inciso I, art. 6º: A Lei Federal nº 5.991, de 17/12/1973, que dispõe sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos e dá outras providências, determina, em seu art. 6º, que o fornecimento de medicamentos (ou dispensação, nos termos da lei) é privativo de farmácia, drogaria, posto de medicamentos, unidade volante e dispensário de medicamentos. No seu art. 4º, inciso XIII, conceitua posto de medicamentos e unidade volante como "estabelecimentos destinados exclusivamente à venda de medicamentos industrializados em suas embalagens originais e constantes de relação elaborada pelo órgão sanitário federal, publicada na imprensa oficial, para atendimento a localidade desprovida de farmácia ou drogaria".

O Decreto Federal nº 74.170, de 10/6/74, que regulamenta a lei citada, em seu art. 18, determina que, para atender às necessidades e peculiaridades de regiões desprovidas de farmácia, drogaria e posto de



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

medicamentos, "o órgão sanitário competente dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, consoante legislação supletiva que baixem, poderá licenciar unidade volante, para a dispensação de medicamentos constantes de relação elaborada pelo Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia e publicada no Diário Oficial da União".

O § 1º do mesmo artigo estabelece que "as regiões são aquelas localidades mais interiorizadas, de escassa densidade demográfica e de população esparsa". O § 3º dispõe que a licença será concedida "a título precário, prevalecendo apenas enquanto a região percorrida pela unidade volante licenciada não disponha de estabelecimento fixo de farmácia ou drogaria". O § 2º define unidade volante como "a que realize atendimento através de qualquer meio de transporte, seja aéreo, rodoviário, marítimo, lacustre ou fluvial, em veículos automotores, embarcações ou aeronaves que possuam condições adequadas à guarda dos medicamentos".

No âmbito estadual, a Lei nº 14.133, de 21/12/2001, que dispõe sobre a Política Estadual de Medicamentos, tem, entre outros objetivos, o de facilitar o acesso da população aos medicamentos essenciais. Em seu art. 4º, incisos I e IX, prevê que, para a implementação da citada Política, caberá ao Estado coordenar e executar a assistência farmacêutica, por meio da Coordenação de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Estado de Saúde, bem como criar condições favoráveis à efetiva fiscalização e ao controle da matéria-prima, da produção, do transporte, da distribuição, da comercialização e do uso de medicamentos.

No mesmo sentido, o Plenário do CRF/MG regulamentou a Farmácia Pública Móvel por meio da Deliberação nº 29/2023, estabelecendo critérios e requisitos para tanto.

Como se verifica pelo exame da legislação federal e estadual, a medida pretendida no projeto de lei em exame já possui previsão legal e regulamentação própria.

Logo, compete ao Executivo, pela via administrativa, coordenar, controlar e executar as atividades relativas à distribuição dos



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

medicamentos, em conformidade com as normas gerais estabelecidas pela União.

Em que pese o alcance social do projeto de lei em estudo, esse vulnerou o princípio da independência e harmonia dos poderes. O referido projeto de lei versa sobre matéria restrita à iniciativa legislativa do Prefeito Municipal, intrometendo-se indevidamente nas atividades próprias do Poder Executivo do Município, especificamente no que atine a própria organização e funcionamento da Administração Pública.

Explica-se.

A Constituição Federal de 1988, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu art. 61, que prevê: "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição." Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa a autoridades do Executivo, do Judiciário, do MP e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de "iniciativa comum" ou "iniciativa concorrente", constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da Federação, com base no princípio da simetria. O §1º do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta no §1º é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro.

Assim, dispõe o mencionado artigo 61, § 1º, da CF/88:



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; *Estado*.
- II – disponham sobre:
 - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
 - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, observando o preceituado pela Constituição da República, dispôs em seu art. 66, III, que:

Art. 73 – Compete privativamente ao Poder Executivo:

III – Iniciar o processo de iniciativa na forma de projeto de lei.

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...)

III - do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado; (Alínea declarada inconstitucional nos autos



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

da ADI 4.844. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 23/3/2021. Trânsito em julgado em 31/3/2021.)
e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
g) os planos plurianuais;
h) as diretrizes orçamentárias;
i) os orçamentos anuais; (...)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Visconde sobre a competência privativa do Executivo dispõe da seguinte forma:

Art. 55 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

- I – regime jurídico dos servidores;
- II – criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, organização administrativa, matéria tributária e serviços públicos;
- IV – criação, estruturação, e atribuições dos órgãos da Administração do Município. (...)

Art. 73 – Compete privativamente ao Prefeito: (...)

- III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)
- VI – enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;
- VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração Municipal, na forma da lei; (...)

Das disposições normativas aludidas pode-se extrair o seguinte entendimento: a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é comum (concorrente). A iniciativa privativa (exclusiva), por se tratar de regra de direito estrito, deve ser interpretado restritivamente, conforme posicionamento pacificado na jurisprudência e doutrina. Assim, as matérias de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo estão elencadas num rol taxativo do texto constitucional.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

Resta, portanto, identificar se a matéria regulada pela proposição sob análise encontra-se inserida na gama de matérias que pertencem à iniciativa legislativa privativa daquele Poder, ou seja, inicialmente, ao primeiro questionamento proposto, qual seja: "Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?"

No presente caso, vê-se que o aludido Projeto de Lei autoriza o Poder Executivo a criar o projeto "Farmácia Perto de Você", uma "Farmácia Móvel".

O Projeto de Lei ora analisado, em cotejo com as disposições do artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual - aplicável analogicamente ao Prefeito -, configura a ocorrência de usurpação de competência legislativa, eis que a aludida norma trata de matéria afeta à estrutura administrativa.

À vista de que o projeto de lei visa à autorização para criação de "Farmácia Móvel", verifica-se que, para sua consecução, exigirá não só a reorganização/expansão dos serviços públicos municipais nesta seara, mas a própria criação dos encargos respectivos, geradores de aumento na despesa prevista ou, no mínimo, provocadores de realocações dos recursos orçamentários.

Desta forma, o projeto de lei em comento violou o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais, extrapolando as suas atribuições, caracterizando ingerência do Legislativo Municipal em matéria privativa do Executivo.

O Poder Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, e o Poder Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Assim, o projeto de lei ora analisado contém vício insanável de constitucionalidade, porquanto viola o regime de separação e independência dos poderes.

Nestes termos, o e. TJRS já julgou casos análogos:

SL
U



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADIN. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por víncio de iniciativa, a Lei Municipal que torna obrigatório o uso e fornecimento preferencial de medicamentos genéricos no âmbito da saúde pública, determinando condutas administrativas próprias do Executivo, em afronta ao princípio da independência entre os poderes. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ/RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019105667, rel. Des. Luiz Felipe Brasil Santos, j.13-08-2007)

Observa-se, portanto, que a matéria do PL n. 2167/2025 insere-se naquelas matérias cuja iniciativa recai privativamente para o Chefe do Poder Executivo, ao passo que dispõe acerca da estrutura administrativa, que cabe ao Poder Executivo.

Na oportunidade, vale ainda frisar que o referido projeto de lei segue padecendo de inconstitucionalidade ainda que apenas "autorize" o poder público a criar o programa. Para além da discussão acerca da existência ou não de obrigação de cumprimento¹ no referido PL, é certo que a Constituição e as normas correlatas não mencionam que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo restringe-se às leis impositivas.

Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, como os projetos autorizativos é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Sobre o tema, Sérgio Resende de Barros, ensina brilhantemente que:

"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjeiar o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado.

Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente

¹ O artigo 7º do referido projeto de Lei "autoriza" o Poder Executivo a regulamentar a lei, contudo, concede-lhe o prazo de 90 dias para tanto.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

Ação exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente.

Autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio,

muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente". (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Nesse sentido, não obstante, o fato de o projeto ser autorizativo não afasta o vício de iniciativa, havendo usurpação da competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, sendo este o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se observa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 1.595/2011 editada pelo Estado do Amapá - Diploma Legislativo de caráter autorizativo que, embora veiculador de matérias submetidas, em tema de processo de formação das leis, ao exclusivo poder de instauração do chefe do Executivo, resultou, não obstante, de iniciativa parlamentar - Servidor público estadual - Regime jurídico - Remuneração - Lei Estadual que "autoriza o poder executivo a realinhar o subsídio dos servidores agentes e oficiais de polícia Civil do Estado do Amapá" - Usurpação do poder de iniciativa reservado ao Governador do Estado - Ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes - Inconstitucionalidade formal - Reafirmação da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal - precedentes - parecer da procuradoria-geral da república pela inconstitucionalidade - Ação Direta julgada procedente.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.724/AP - Rel. Min. Celso de Mello - 01/08/2018)

A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de constitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

Além disso, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas.

(..)

Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.²

No âmbito da Câmara de Vereadores, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como as que resultam dos projetos autorizativos examinados, é a indicação, disciplinada no art. 24, § 3º do Regimento Interno da Casa, estabelecendo que considera-se *Indicação a proposição* em que o Vereador sugere ao Poder Executivo, órgãos ou autoridades do Município medidas de interesse público.

Portanto, o Projeto de Lei que procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de

² REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.16 3.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos legais.

Noutro giro, impende ainda asseverar sobre a constitucionalidade do artigo 7º do referido projeto de Lei. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que "a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição" (ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023).

Na sequência, aborda-se outra questão posta na presente consulta: **"Se Projeto de lei nº2167/2025 gera impacto orçamentário?"**

Parece lógico concluir que haverá um incremento de custos com a expansão de um serviço público, havendo necessidade de um profissional farmacêutico durante todo o horário de funcionamento da unidade móvel, bem como a aquisição e/ou adaptação de veículo adequado para estocagem, armazenamento e dispensação dos medicamentos e guarda dos documentos relativos ao processo de dispensação, conforme normas regulamentares citadas acima, não tendo sido indicada a fonte de custeio.

Há a criação de despesa obrigatória desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida, conforme exigência do artigo 113 do ADCT da Constituição Federal, não sendo suficiente a genérica previsão do artigo 5º da Lei em estudo, no sentido de que "as despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias e suplementares se necessário".

Conclusão



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diante de todo o exposto, considerando os questionamentos propostos, conclui que:

1 – Para o primeiro questionamento: **Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?"**

Não, o poder legislativo não pode iniciar tal matéria, pois há vício formal de iniciativa no referido projeto de lei;

2 – para o segundo questionamento: **Se Projeto de lei nº2164/2025 gera Impacto orçamentário?"**

Sim, certamente haverá um incremento de custos nas construções/reformas de prédios públicos, o que gera impacto orçamentário sem indicação da respectiva fonte de custeio e desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida.

É o parecer, sem embargos de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 26 de fevereiro de 2025.

Vitor Silva Pinto
Procurador Geral

Sérgio Leonardo da Silva
Advogado