



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



CONSULTA/0430/2021/JG/G

(CÓDIGO: 000606)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE ALFENAS – MG

At.: Sra. Bruna Aquino – Contratos

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de lei, de iniciativa de Vereadora, que “institui a divulgação da listagem dos medicamentos disponíveis e em falta na rede pública municipal de saúde” – Permanente divulgação da listagem atualizada de medicamentos disponíveis e em falta na rede pública municipal de saúde, gratuitamente distribuídos aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) – Divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal – Considerações gerais.

CONSULTA:

“Atualmente, existe em tramitação um Projeto de Lei (em anexo) de autoria da Vereadora Kátia Goyatá, que institui a divulgação da listagem dos medicamentos disponíveis e em falta na rede pública municipal de saúde.

O referido projeto de lei objetiva tornar clara a situação do município no recebimento e na saída de medicamentos.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Isto posto, o projeto em tela pretende manter de forma permanente e atualizada a divulgação da listagem dos medicamentos disponíveis e em falta na rede pública municipal de saúde, gratuitamente distribuídos aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS.

Assim sendo, pergunta-se:

1- O referido projeto encontra-se em consonância com à legalidade e constitucionalidade?

Tecer maiores comentários pertinentes sobre o conteúdo abordado”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Dessa forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

Assim sendo, parece-nos que o projeto de lei, de iniciativa de Vereadora, que “institui a divulgação da listagem dos medicamentos disponíveis e em falta na rede pública municipal de saúde”, **não possui vício relacionado à competência e à iniciativa.**



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



Com efeito, registre-se que o projeto de lei em análise trata de matéria de **competência municipal**, em face do interesse local, nos termos do disposto no art. 30, inc. I, da Constituição Federal.

A respeito do assunto, cite-se a lição de Hely Lopes Meirelles, que, ao tratar da competência do Município em assuntos de interesse local, aduz, *in verbis*:

"Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores" (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 19ª ed., Malheiros, São Paulo, 2021, p. 119).

Portanto, há interesse do Município em legislar sobre a matéria, que trata da transparência (divulgação), em relação aos medicamentos disponíveis e em falta na rede pública municipal de saúde.

Resta avaliar se o assunto é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo ou compartilhada (ou concorrente) com o Poder Legislativo.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



João Trindade Cavalcante Filho diz que:

"O poder de iniciativa é o poder de provocar o Congresso Nacional para que delibere sobre uma determinada proposição legislativa" (cf. *in Processo Legislativo Constitucional*, 4ª ed., JusPodivm, Salvador, 2020, p. 53).

Joaquim Castro Aguiar assevera que:

"A iniciativa pode ser geral ou reservada. É geral quando, concorrentemente, o prefeito, as comissões da Câmara ou qualquer vereador gozarem da titularidade da iniciativa da lei. Qualquer deles pode propor o projeto à Câmara. Será reservada, se a iniciativa for da competência privativa do prefeito, ou se apenas os membros da Câmara puderem iniciá-la" (cf. *in Processo Legislativo Municipal*, Forense, Rio de Janeiro, 1973, p. 57).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

"É dita reservada a iniciativa todas as vezes que só determinado órgão goza do poder de propor as leis sobre certa matéria" (cf. *in Do Processo Legislativo*, 7ª ed., Saraiva, São Paulo, p. 168).

E continua:

"A *ratio* da reserva tem sido ou a proteção da independência de determinado poder, como ocorre com a de iniciativa em favor do Judiciário, que, aliás, procede da inspiração que em Montesquieu sugeria a atribuição do veto ao Executivo, ou a redução de despesas públicas. De fato, a experiência tem revelado que os parlamentares são muitas vezes tentados a ser generosos em demasia com os fundos públicos, concedendo subvenções e determinando despesas muito além das possibilidades da Fazenda. Com isso, pretendem evidentemente melhorar as

condições de vida e melhor atender aos interesses e necessidades de seus representados. Entretanto, às vezes aí pode mesclar-se o desejo puro e simples de conquistar votos à custa do Erário público, visto que a temporariedade das funções eletivas leva o parlamentar desde o dia seguinte da eleição a preparar a próxima. Essa consideração está presente na Constituição brasileira” (cf. *in ob. cit.*, pp. 169 e 170).

Mais adiante, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ainda, explica:

“A iniciativa geral – regra de que a iniciativa reservada é a exceção – compete concorrentemente ao Presidente da República, a qualquer deputado ou senador e a qualquer comissão de qualquer das casas do Congresso. E, acréscimo da Constituição em vigor, ao povo” (cf. *in ob. cit.*, p. 229).

Nesse sentido sustenta João Jampaulo Júnior:

“A iniciativa *concorrente* ou *geral* é a competência deferida pela Constituição a mais de uma pessoa ou órgão para apresentação de projeto de lei. Essa modalidade de iniciativa é a regra, e encontra sua previsão no art. 61, *caput*, da CF e se aplica ao processo legislativo estadual e municipal” (cf. *in O Processo Legislativo: sanção e vício de iniciativa*, Malheiros, São Paulo, 2008, p. 93).

A seu turno, Giovani da Silva Corralo adverte:

“A doutrina e a jurisprudência têm consolidado o entendimento amplamente majoritário de que todas as proposições legislativas que acarretem a geração de despesa ao Executivo são da iniciativa exclusiva deste, excluindo-se, por óbvio, as matérias da iniciativa exclusiva da Câmara Municipal. O fundamento assenta-se no pressuposto de que um Poder não pode acarretar a geração de despesa em outro sem afrontar sua autonomia e, conseqüentemente, o princípio

da separação dos Poderes, esculpido no texto constitucional. Tal critério não pode ser levado a extremos, uma vez que praticamente toda proposição oriunda do Parlamento nas matérias da competência concorrente, pertinentes à Administração (serviços públicos e direito à informação, por exemplo), tende a acarretar algum tipo de despesa, seja no reordenamento operacional para atender ao determinado no corpo jurídico, seja em novos modos de proceder na Administração. A consequência de tal entendimento extremado seria o engessamento da função legiferante do Legislativo na iniciativa de normas jurídicas” (cf. *in O Poder Legislativo Municipal*, Malheiros, São Paulo, 2008, pp. 86 e 87) (grifo nosso).

Vale destacar, ainda, que o art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal de 1988 dispõe que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (grifo nosso).

Por meio do referido dispositivo constitucional, toda pessoa pode exercer o direito de ser informada, que, no escólio de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, possui “três feições: o direito de informar, de se informar e de ser informado” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 12ª ed., Saraiva, São Paulo, 2008, p. 144).

Ambos, ainda, alegam que “[...] o direito de ser mantido constantemente informado sobre os negócios e atividades públicas” (cf. *in ob. cit.*, p. 145).



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



Ao tratar da transparência dos negócios públicos, Joaquim José Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que tal medida tem por finalidade “[...] combater o princípio da *arcana praxis* ou princípio do segredo, o qual, sendo característica do <<Estado de polícia>>, continua a ter manifestações encapuçadas nos domínios da democracia e tecnocracia do Estado e entidades públicas. Por outro lado, visa-se << democratizar >> a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada (daí a associação do direito à participação na vida pública com o direito à informação). Por último, esses direitos de esclarecimento e de informação, associados ao direito de participação, tornam mais << transparente >> o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de *legitimação* e *legitimidade*” (cf. *in Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1ª ed. Brasileira, v. 1, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, p. 666).

Para Vidal Serrano Nunes Júnior: “[...] no que concerne às atividades públicas, o indivíduo tem o direito de ser mantido constante e integralmente informado” (cf. *in Direito e Jornalismo*, Verbatim, São Paulo, 2011, p. 47).

Por sua vez, Rafael Valim avalia que:

“Entre os direitos enfeixados na liberdade de expressão, reconhece-se o direito à informação, traduzido nos direitos de buscar, receber e difundir informações” (cf. “O Direito Fundamental de Acesso à Informação Pública”, *in Acesso à Informação Pública*, Fórum, Belo Horizonte, 2015, p. 36).



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



E prossegue:

"O dever de divulgação de informações públicas, independentemente de solicitação, é denominado de transparência ativa, ao passo que a prestação de informações públicas, a pedido do interessado, é chamado de transparência passiva" (cf. in ob. cit., p. 41) (grifo nosso).

Por tais razões, a lição de Geraldo Ataliba é oportuna:

"É pela livre circulação de notícias, pelo acesso às fontes, pela publicidade irrestrita dos atos de governo, pela liberdade de imprensa, pela liberdade de discussão, reunião e associação, que se assegura a fiscalização sobre os governantes, e, conseqüentemente, viabiliza-se a sua responsabilização" (cf. in República e Constituição, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2007, p. 68).

A publicidade é a regra no trato da coisa pública. As medidas que têm como objetivo aumentar a transparência dos negócios públicos devem ser prestigiadas.

O dever de publicidade está devidamente explicitado pela Constituição Federal, sendo certo que o mencionado projeto de lei não impõe qualquer obrigação adicional ou ônus sem razoabilidade ao Poder Executivo e tampouco altera a sua estrutura ou organização.

O Tribunal de Justiça possui decisões sobre a mesma proposta:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de TAUBATÉ – LEI MUNICIPAL Nº 5.055 DE 11 DE SETEMBRO DE 2015 – Iniciativa parlamentar – LEI QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DE LISTA DE MEDICAMENTOS DISPONÍVEIS PARA ENTREGA NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE – Norma que não regula matéria estritamente administrativa - Invasão da competência reservada ao



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



Chefe do Poder Executivo – Inocorrência – Lei que visa apenas informar a população sobre questão de seu interesse – Ausência de violação à Constituição estadual (arts. 5º, 24, § 2º, '1' e '2', 47, II, XIV e XIX, 'a' e 144) – Ação improcedente" (cf. in ADIn. nº 2036086-77.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. João Negrini Filho, j. em 3/8/2016).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.157, de 19 de outubro de 2011, do Município de São Sebastião, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de São Sebastião, da relação de medicamentos existentes na rede pública e daqueles em falta nos estoques, e dá outras providências" – Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa e sequer ofendeu o princípio federativo – Diploma que objetiva dar conhecimento à população acerca da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos – Sequer há se falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos – Em consequência, não prospera, igualmente, a afirmação de inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto Municipal 5494/2012 que regulamentou referido diploma – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente" (cf. in ADIn. nº 2059867-94.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 13/12/2017).



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.025, de 14 de junho de 2018, do Município de Martinópolis, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação da relação de medicamentos existentes na rede pública municipal, e dá outras providências' – Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa, não ofendeu os princípios da legalidade, razoabilidade, supremacia do interesse público e da motivação e sequer ofendeu o princípio federativo – Diploma que objetiva (a) dar à população conhecimento da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação essa de interesse público, e, assim, (b) dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos – Sequer há falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos – Eventual insuficiência de recursos no orçamento em vigor pode ser impeditivo de imediata implementação da despesa, não de inserção dos recursos no orçamento do exercício seguinte – Jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal e deste C. Órgão Especial – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente" (cf. in ADIn. nº 2178075-03.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 20/3/2019).



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.423, de 19 de junho de 2018, do Município de Taubaté/SP, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação no site oficial da Prefeitura Municipal de Taubaté, da relação de medicamentos existentes na rede municipal de saúde, daqueles que estão em falta, bem como os locais onde encontrá-los e dá outras providências' – Lei de iniciativa parlamentar – Conformidade, na maior parte da norma, aos artigos. 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo – Vício de iniciativa não caracterizado, pois a norma impugnada, na essência, não versa sobre a estrutura ou organização de órgãos do Executivo ou regime jurídico dos servidores públicos – Tese fixada em repercussão geral no âmbito do c. STF – Tema nº 917 – ARE. 878.911/RJ – Ausência de previsão orçamentária que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei – Precedentes do c. STF – Disposições dos §§1º e 2º, do artigo 1º, porém, que versam sobre atribuições de agente público (responsável pelas farmácias) e estrutura de órgão vinculado ao executivo (ouvidoria da Secretaria de Saúde) – Constatação, neste aspecto, de mácula ao princípio da separação dos poderes, com violação aos artigos 5º, 144, CE – Pretensão parcialmente procedente" (cf. in ADIn. nº 2093252-62.2019.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Francisco Casconi, j. em 11/9/2019).

Em nosso sentir, no caso específico em análise, parece inexistir vício de iniciativa no projeto de lei que determina **"a divulgação da listagem dos medicamentos disponíveis e em falta na rede pública municipal de saúde"** e não cria outras obrigações ao Poder Executivo, mormente em razão da necessidade de transparência da coisa pública.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 26 de agosto de 2021.

Elaboração:

João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:

Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico