



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° 115/2021.

Teresina (PI), 25 de junho de 2021.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária n° 137/2021

Autor: Ver. Evandro Hidd

Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade, em farmácias e drogarias, no âmbito do Município de Teresina, de afixação de placa informativa com a lista de nomes de medicamentos gratuitos e/ou com descontos em programas de saúde do Poder Público.”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do vereador designado, o presente projeto de lei possuía a seguinte ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade das farmácias e drogaria que comercializem medicamentos distribuídos gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde – SUS afixarem cartazes informando a gratuidade na Rede Pública de Saúde do Município de Teresina”.

A justificativa encontra-se em anexo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

Contudo, verificando a necessidade de alteração da proposta em apreço, visto que o presente projeto não apresentava conformidade com a técnica legislativa, apresentou o memorando n° 31/2021/AJL/CMT, o qual foi acatado pelo proponente.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme art. 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

De relevo absolutamente indiscutível é a matéria proposta no projeto em testilha, uma vez que dispõe sobre afixação de placa informativa, contendo a lista de nomes de medicamentos gratuitos e/ou com descontos em programas de saúde do Poder Público, em farmácias e drogarias no âmbito do Município de Teresina.

É indubitável que a proposição legislativa em apreço versa sobre a temática da saúde. Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

assevera que é competência concorrente da União, dos Estados federados e Distrito federal legislar sobre defesa da saúde:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Apesar de não mencionar o Município entre os concorrentemente competentes nas matérias ventiladas no art. 24, o constituinte esclarece que cabem aos entes municipais estatuir normas visando suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Teresina (LOM), estabelece acerca da competência suplementar:

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 14. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Parágrafo único. O Município, ao exercer suas competências concorrentes e suplementares, procurará articular-se com os órgãos estaduais e federais competentes, quando for o caso, de modo a ser mantida a unidade de diretrizes e evitada a duplicação de esforços.

Nesse contexto, é oportuno discorrer sobre a competência concorrente. Logo, considerando os dispositivos constitucionais e a doutrina majoritária sobre o assunto, depreende-se que a atribuição da União se resume à edição da normatização geral (art. 24, § 1º, CRFB/1988). Por seu rumo, os Estados-membros e o Distrito Federal serão competentes para fixar as normas específicas, complementando a norma geral elaborada pela União (competência suplementar-complementar, prevista no art. 24, § 2º, CRFB/1988). Ao passo que os Municípios estão aptos a complementar as leis federais e estaduais editadas no exercício da competência legislativa prevista no art. 24, com o intuito de melhor especificarem suas peculiaridades.

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

É imperioso também apreciar o posicionamento do jurista Hely Lopes Meirelles exposto a seguir:

Não é interesse exclusivo do Município; não é o interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa inicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Consituição. [...] O que define e caracteriza o interesse local, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado e União. [...] Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município. [...] Examinando-se a atividade municipal no seu triplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

[...] na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª Ed.. São Paulo. Editora Malheiro. 2008. Pg. 111 e 137)

Ainda referente ao tema, o constitucionalista Alexandre de Moraes afirma que:

“a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743).

A par disso, vale registrar que União editou a Lei nº 13.021, de 08 de agosto de 2014, a qual disciplina o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas, que estabelece o seguinte:

Art. 4º É responsabilidade do poder público assegurar a assistência farmacêutica, segundo os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, de universalidade, equidade e integralidade.

Art. 7º Poderão as farmácias de qualquer natureza dispor, para atendimento imediato à população, de medicamentos, vacinas e soros que atendam o perfil epidemiológico de sua região demográfica.

Com efeito, referida lei federal prevê que a responsabilidade do Poder Público é assegurar assistência farmacêutica. Ao passo que faculta às farmácias prestarem atendimento imediato à população com a disposição de medicamentos que atendam o perfil epidemiológico da população.

Com base nessa informação, depreende-se que a proposição legal em apreço se reveste de constitucionalidade formal orgânica ou subjetiva, uma vez que compete ao Município legislar sobre interesse local sobre a temática da saúde pública, com o fim de garantir aos usuários de programas do Poder Público a publicidade e acessibilidade à lista de nomes de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

medicamentos concedidos gratuitamente ou com desconto pelo SUS, comercializados em farmácias e drogarias.

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50 da LOM e o art. 105 do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, da CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

Art. 61. 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.

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, uma vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, é taxativo. Nesse sentido, confira os seguintes precedentes:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. 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 Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015) (grifo nosso)

(...) 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 previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007) (grifo nosso)

Ressalte-se que, *in casu*, o projeto de lei objetiva a afixação de placa informativa nos estabelecimentos que menciona. Portanto, não versa sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos do município, tampouco sobre o regime jurídico dos servidores públicos.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Desse modo, vê-se que a proposta tende a conferir maior visibilidade e, por conseguinte, efetividade aos direitos inerentes aos usuários dos serviços público de saúde no âmbito do Município de Teresina.

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, cabendo ao parlamentar propor a presente matéria.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

DENISE CRISTINA GOMES
MACIEL:01008884375

Assinado de forma digital por
DENISE CRISTINA GOMES
MACIEL:01008884375
Dados: 2021.07.02 04:23:16 -03'00'

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT