



INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: PROJETO DE ORIGEM DO
PODER LEGISLATIVO /
MEDICAMENTOS E EXAMES
PRESCRITOS NA REDE PRIVADA /
ACEITAÇÃO PELA REDE SUS /
UNIVERSALIZAÇÃO DA SAÚDE /
POSSIBILIDADE / ENTENDIMENTO
JURISPRUDENCIAL / AUTORIZAÇÃO
DO MINISTÉRIO DA SAÚDE / LEGAL E
CONSTITUCIONAL

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 106/2025, de autoria do Vereador Ricardo Pinheiro, que “dispõe sobre o Direito de Acesso, na Rede Pública Municipal de Saúde, a Exames e Medicamentos Prescritos por Médicos da Rede Privada.”

Extrai-se da proposição legislativa, que o autor pretende que o município recepcione as prescrições de medicamentos e solicitação de exames de médicos particulares na rede do SUS. Logicamente que somente poderão ser abarcadas pela presente proposição os exames constantes da rede pública, e desde que realizados em unidades credenciadas no sistema.

Já os medicamentos, apenas os disponíveis na Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME) é que poderão ser ofertados.



Por fim, de forma a assegurar a oferta racional dos recursos públicos, as prescrições de medicamentos e solicitações de exames ainda poderão ser avaliados por profissionais das equipes de saúde do SUS, caso necessário.

É o breve relato dos fatos.

II – DO MÉRITO

Inicialmente, tem-se que a Constituição Municipal - Lei Orgânica - estabelece que é competência privativa do prefeito municipal a iniciativa das leis que disponham sobre o funcionamento da administração pública.

Conforme preceituado, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela ordem legal.

Esclarece o administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541) que:

“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...).”

A Constituição Federal estabelece quais as competências privativas do Chefe do Poder Executivo, que pelo Princípio da Simetria também devam ser reconhecidas na esfera municipal:

“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-



**CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL**

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; (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.”

Quanto à necessidade de obediência ao Princípio trazido acima, também é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO DE RECURSOS. EXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. É inconstitucional a Lei Municipal de Lins 5.394, de 2 de julho de 2010, que institui hipótese de isenção de tarifa no transporte coletivo local, por vício de iniciativa. Ademais, tal proceder configura violação da independência e harmonia dos poderes, bem como criação de despesa sem previsão de recursos. Violação dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e ‘ex vi’ dos arts. 5º, 25 e 47, XVIII, e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente” (fl. 392). (RECURSO EXTRAORDINÁRIO 728.783 SÃO PAULO. RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA)



Percebe-se então, que qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal seria inconstitucional. Isto porque se deve considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica Municipal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

Há, porém, entendimentos da mesma Corte Suprema, em sentido contrário, estabelecendo que a reserva prevista na alínea b, somente tem aplicação aos Territórios Federais:

A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais. [ADI 2.447, rel. min. **Joaquim Barbosa**, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009.]

Não ofende o art. 61, § 1º, II, *b*, da CF, lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. [ADI 2.464, rel. min. **Ellen Gracie**, j. 11-4-2007, P, DJ de 25-5-2007.]

Somos mais adeptos dos julgados que permitem uma maior flexibilização quanto às iniciativas legislativas, promovendo interpretação mais moderna do dispositivo legal, bem como da jurisprudência, relativizando a exclusividade de iniciativa, caso a caso.

Apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os poderes. Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.



Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que:

“O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.)

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.” (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, 1995)

Há que se discordar do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento ad terrorem. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de veto, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V).

Desta feita, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito. Ora, a interpretação mais moderna e mais razoável, leva a crer que se a proposição não promover ingerência, nem qualquer ônus à Administração, mas tão



somente melhor especificar o direito, já outorgado, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Até porque, a Lei Orgânica do Município de Rio do Sul não repetiu as mesmas reservas trazidas pela Carta Magna, podendo ser interpretado que o legislador local optou por ofertar rol menor de exclusividade ao Prefeito Municipal. Vejamos:

“Art. 22 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;
II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
IV - criação e extinção de secretarias municipais e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 37, VIII. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 10/2002)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara de projeto de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, subscrito por pelo menos cinco por cento do eleitorado.”

Pode-se, assim, por moderna hermenêutica, interpretar que a reserva de iniciativa é uma regra de resguardo da própria função do Chefe do Poder Executivo, de exercer a direção superior da Administração Pública Federal. Conforme preceituado alhures, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar as limitações impostas pela ordem legal, principalmente quanto à criação de serviços municipais.

No caso em tela, não se trata da organização e do funcionamento de órgãos da Administração Municipal, tampouco lhes atribui novas competências, vez que já compete à rede pública municipal de saúde



dispensar medicamentos a pacientes que apresentem receitas médicas subscritas por profissionais do SUS e o que a nova lei prevê é, apenas, a possibilidade de tais medicamentos e exames também serem fornecidos a usuários previamente cadastrados na base nacional de saúde e na unidade correspondente ao seu território de saúde, que exibam prescrições de profissionais de clínicas particulares, o que não caracteriza nova atribuição.

Em qualquer caso, o fármaco deve constar no REMUME, e os exames serem realizados em unidades credenciadas do SUS. Não se pode olvidar que de fato a proposição, em princípio, acarreta novas despesas para a Administração. Contudo, tal incremento não implica inconstitucionalidade, porque, o Supremo Tribunal Federal já sedimentou entendimento de a simples criação de despesas não acarre vício de iniciativa à Lei, e assim eventuais despesas resultantes da execução da lei não se enquadram no conceito de despesa obrigatória, para a aplicação da regra do artigo 113 do ADCT, porque não há certeza da sua existência e reiteração periódica:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)” (tese de repercussão geral nº 917).

É certo que presente matéria, ao ampliar o rol de beneficiários de medicamentos e exames do SUS, admitindo receitas não originadas no Sistema Único de Saúde, pode acarretar sensível aumento de despesa. Contudo, a proposição é genérica, porque se limita a reconhecer o direito e a definir os requisitos essenciais ao seu exercício, sem ditar como o Poder Executivo deverá agir, para implementá-la, sem atrelar órgãos da Administração Municipal à sua execução e sem impor obrigações específicas, prazos ou metas.



Tal entendimento também é corroborado pelo STF, no julgamento da ADI nº 7149, cujo acórdão foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria”, assim como “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin)

II - Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, Pleno, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, j. 26.09.2022)”



Quanto a questão material, cabe também colacionar que a Lei Maior elenca a saúde como direito fundamental, assegurando acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde e atendimento integral no Sistema Único de Saúde.

Na esfera federal, o Decreto Federal nº 7.508, de 28 de junho de 2011, que regulamentou a Lei nº 8.080/1990, estabelece que os medicamentos devem ser prescritos exclusivamente por profissional do SUS:

“Art. 28. O acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica pressupõe, cumulativamente:

I - estar o usuário assistido por ações e serviços de saúde do SUS;

II - ter o medicamento sido prescrito por profissional de saúde, no exercício regular de suas funções no SUS;

[...]

§ 1º Os entes federativos poderão ampliar o acesso do usuário à assistência farmacêutica, desde que questões de saúde pública o justifiquem.

§ 2º O Ministério da Saúde poderá estabelecer regras diferenciadas de acesso a medicamentos de caráter especializado”

Contudo, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 2.928, de 12 de dezembro de 2011, exclusivamente em relação as §§ 1º e 2º do artigo 28 do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, nos seguintes termos:

“Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre os §§ 1º e 2º do art. 28 do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, que versam sobre a possibilidade dos entes federativos ampliarem o acesso do usuário à assistência farmacêutica, desde que questões de saúde pública a justifiquem, e a competência do Ministério da Saúde de estabelecer regras diferenciadas de acesso a medicamentos de caráter especializado.



Art. 2º Para os fins do disposto no art. 1º, poderão ser aceitas documentações oriundas de serviços privados de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), desde que respeitadas as regulamentações dos Componentes da Assistência Farmacêutica definidas pelo SUS e as pactuações realizadas nas Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB);

Art. 3º Para os fins do disposto no art. 1º, as documentações oriundas de serviços privados de saúde também serão aceitas no caso de dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil.”

Como se vê, o acesso ao serviço público de assistência farmacêutica, provido pelo Sistema Único de Saúde não depende, necessariamente, de prescrição de profissional do próprio sistema, mas pode se dar mediante a apresentação de documentação privada, isto é, de receitas de médicos, desde que observadas as regulamentações pertinentes. Por conseguinte, as mesmas observações podem ser estendidas aos casos dos exames, tendo em vista a universalização da saúde, preconizada como direito fundamental.

Nesse cenário, longe de inovar na ordem jurídica e ingressar na seara privativa do Chefe do Poder Executivo, a presente matéria apenas concretizar o direito social e fundamental à saúde, já previsto na Carta Fundamental. Tem-se, desta maneira, uma preocupação em garantir a concretização do direito fundamental à saúde, nos termos de leis municipais similares, já declaradas constitucionais:

“- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.531, de 28 de agosto de 2024, do Município de Catanduva, que autoriza o Município a “fornecer medicamentos da rede pública municipal de saúde - SUS - aos usuários que apresentem receitas prescritas por médicos de clínicas particulares, conveniados ou cooperados a planos de saúde, mesmo que não atendidos pelo SUS, e dá outras providências” -



Alegação de vício de iniciativa e de infração dos artigos 5º, 25 e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, 163, I, da Constituição Federal, 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e 67 da Lei Orgânica Municipal. Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não há ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”.

- O artigo 163, I, da Constituição Federal não foi violado, porque se limita a dizer que “Lei complementar disporá sobre finanças públicas”.

- Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Orgânica do Município - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, “O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais”. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual). - “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (tese de repercussão geral nº 917). - Não há, também, incompatibilidade entre a lei e o artigo 113 do ADCT, ausente a certeza da existência de novas despesas e da sua reiteração periódica. - Inexistência de vício material

- A lei questionada é genérica e não implica intromissão do Poder Legislativo na esfera de competência material do Poder Executivo, por não encerrar obrigação inovadora e não interferir, indevidamente, na gestão administrativa e na prestação de serviço público na área da saúde - Em complemento, o Supremo Tribunal Federal definiu que “Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público, a fim de concretizar



direito social previsto na Constituição” - No caso dos autos, a lei visa concretizar o direito social à saúde, ou, mais especificamente, o direito à assistência farmacêutica, o que repele a alegação de desrespeito aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. - O acesso ao serviço público de assistência farmacêutica, provido pelo Sistema Único de Saúde, não depende, necessariamente, de prescrição de profissional do próprio SUS, mas pode se dar pela apresentação de receita de médico ou serviço de saúde particular, desde que sejam observadas as regulamentações pertinentes - Precedentes do Órgão Especial e da Seção de Direito Público desta Corte - Pedido improcedente.

(Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2262672-89.2024.8.26.0000 Autor: Prefeito do Município de Catanduva Réu: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva Voto nº 37572.)”

Finalizando, salienta-se, que o projeto deve ser submetido à apreciação das seguintes comissões permanentes: Comissão de Legislação, Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar e Redação Final (art. 62, I do R.I), Comissão de Finanças e Orçamento (art. 62, II, do RI) e Comissão de Educação, Cultura, Esportes Saúde e Assistência Social, Política Urbana, Agrícola e Meio Ambiente.

Ressalta-se, por fim, que o *quorum* das deliberações do projeto em questão é de **maioria simples**, conforme preleciona o art. 179 do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em **única discussão**, nos termos do art. 56 do mesmo diploma legal, caso aprovados nas Comissões Permanentes.

III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 106/2025**, de autoria



**CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL**

do Vereador Ricardo Pinheiro, que “dispõe sobre o Direito de Acesso, na Rede Pública Municipal de Saúde, a Exames e Medicamentos Prescritos por Médicos da Rede Privada.”

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 17 de outubro de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757
[Assinado Digitalmente]