@gov.alvaresmachado
www.alvaresmachado.sp.gov.br
Praça da Bandeira, S/N - (18)3273-9300
19160.000 - Álvares Machado, SP

Ofício nº **284/2023**

Alvares Machado, 29 de novembro de 2023.

A Sua Excelência a Senhora
MARIA ESTELA FERNANDES MARTINS
Presidente da Câmara Municipal
Alvares Machado - SP

Assunto: **Comunica Veto Total**

Senhora Presidente

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 95[1] c.c. inciso III do art. 109[2], ambos da Lei Orgânica do Município, decidi **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 15/2023 que ***dispõe sobre a obrigatoriedade em fornecer medicamentos do SUS aos usuários que apresentem receitas de clinicas particulares***.

Ouvida, a Procuradoria Geral do Município manifestou-se pelo veto total ao Projeto de Lei, pelas seguintes razões:

De iniciativa da Vereadora **Maria Estela Fernandes Martin** a proposta encaminhada através do **Autógrafo nº 23/2023** tem a seguinte redação:

> *Art. 1° O município de Álvares Machado deverá 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.*
>
> *Art. 2° Para obter o benefício, o paciente deverá comprovar sua residência no município e apresentar a carteira do SUS cadastrada na Unidade Básica de Saúde local.*

[1] Art. 95. Aprovado o projeto de lei, o presidente da Câmara Municipal, no prazo de dez dias úteis, enviará o autógrafo ao prefeito municipal, que, aquiescendo, o sancionará.
§ 1º Se o prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de 48 (quarenta e oito) horas ao presidente da Câmara Municipal.

[2] Art. 109. Ao prefeito compete:
III – vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal;

@gov.alvaresmachado
www.alvaresmachado.sp.gov.br
Praça da Bandeira, S/N - (18)3273-9300
19160.000 - Álvares Machado, SP

> *Art. 3° A receita médica deverá conter o nome próprio ativo do medicamento e pertencer a relação nacional de medicamentos essenciais RENAME, pelo componente especializado da assistência farmacêutica definida pelo SUS e de acordo com a relação municipal, estadual e nacional.*
>
> *Art. 4° O Poder Executivo poderá editar normas complementares visando o perfeito cumprimento das normas contidas na presente lei.*
>
> *Art. 5° Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

Nada obstante a intenção do legislador municipal, o projeto em questão padece de inconstitucionalidade, motivo que impede o Poder Executivo de sancioná-lo. Vejamos:

I. Do Vício de Iniciativa

O processo legislativo, compreendido como o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados para a formação das leis, é objeto de minuciosa previsão na Constituição Federal, para que se constitua em meio garantidor da independência e harmonia dos Poderes[3].

A iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo. Pode ser geral ou reservada (ou privativa). No primeiro caso, vereador, Mesa, comissão da Câmara, prefeito ou a população podem titularizar o projeto. No segundo, há um único titular.

Dito isso, verifica-se que o projeto em análise de autoria de Vereador, constitui clara ofensa à Lei Orgânica do Município[4], pois cria diversas providências a serem implementadas pelo Poder Executivo com destaque para a "**obrigação**" (decorrente do termo "**deverá**" constante do art. 1º) de fornecimento generalizado de medicamentos, culminando em indevida interferência de um Poder sobre o outro.

Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória por simetria nos Municípios conforme estabelece o art. 144[5] da mesma Carta Estadual, e que assim dispõe:

> Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[3] Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675.
[4] Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.
[5] Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

@gov.alvaresmachado
www.alvaresmachado.sp.gov.br
Praça da Bandeira, S/N - (18)3273-9300
19160.000 - Álvares Machado, SP

Este dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

Não é por outra razão que tal postulado consta expressamente do art. 2º[6] de nossa Lei Orgânica do Município.

E, nesse sentido, nas palavras de Hely Lopes Meirelles[7], a ***interferência de um Poder em outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções.***

Complementa ainda o nobre autor:

> *"De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é,* ***a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição.*** *Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. […]* ***toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local*** *(CF, art. 2º c/c o art. 31),* ***podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário****."*

Logo, padece de vicio de inconstitucionalidade formal a Lei, de iniciativa parlamentar em análise, já que contraria o disposto no art. 47[8], incisos II e XIV, da Constituição Paulista - que por simetria se aplica aos municípios.

II. Do Acesso Universal e Igualitário à Assistência Farmacêutica

Verifica-se ainda, na forma como proposto, que o projeto de lei cria uma situação de privilegio e desigualdade entre os cidadãos, ao passo que determina o fornecimento dos medicamentos da RENAME aos munícipes que não passaram pela rede pública de saúde, enquanto que os demais cidadãos atendidos nas Unidades Básicas de

---

6 Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

7 Direito Municipal Brasileiro, 16. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p.618.

8 Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

@gov.alvaresmachado
www.alvaresmachado.sp.gov.br
Praça da Bandeira, S/N - (18)3273-9300
19160.000 - Álvares Machado, SP

Saúde (UBS) municipais, são obrigados a seguir todo o tramite do SUS para obter tais medicamentos.

Portanto, a aprovação do projeto de lei cria uma categoria de privilegiados, que recebera medicamentos apenas mediante apresentação de receita médica, e uma categoria de desfavorecidos, que será submetida aos tramites do SUS por não dispor de recursos para custear uma consulta particular, contrariando o interesse público, por ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e equidade, basilares ao SUS, que possui caráter igualitário, equânime, solidário e isonômico.

Note-se que a vinculação do paciente a programa especifico para a patologia, mostra-se essencial ao controle dos recursos públicos aplicados, a colheita e análise de dados elementares (clínicos, estatísticos), e a gestão do próprio programa, inclusive as ações de saúde, a programação de desembolsos, as licitações, a logística e o controle epidemiológico.

Nesse sentido, o art. 28, I e II, do Decreto Federal n° 7.508, de 28 de junho de 2011, prevê que o acesso ao Sistema Único de Saúde - SUS deve ocorrer por intermédio de medico vinculado à rede:

> 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;

Desta forma, a legislação federal determina o acesso aos serviços de saúde (consulta, exames, remédios, cirurgias, etc.) por meio das Unidades Básicas de Saúde (UBS) municipais, que estão disponíveis a toda população, desde que respeitada a forma de acesso, em observância aos requisitos já indicados.

Assim, a prescrição de medicamento a ser fornecido pelo município através do SUS, deve ser feita por médico vinculado e em exercício junto a rede pública de saúde.

II. Da Competência para Organização da Estrutura Administrativa

Não obstante ao até aqui exposto, permitir que pacientes não vinculados a programas específicos do SUS tenham acesso aos medicamentos da RENAME significa desestruturar todo um sistema que toma por base os pacientes vinculados.

@gov.alvaresmachado
www.alvaresmachado.sp.gov.br
Praça da Bandeira, S/N - (18)3273-9300
19160.000 - Álvares Machado, SP

Além desse dano estrutural que causa ao SUS, a imposição contida no projeto de lei extrapola a competência legislativa, revelando outra inconstitucionalidade, pois realiza nítida intervenção na gestão administrativa de serviços públicos.

Por tal razão, este tipo de matéria é reservada somente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, item 2, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por simetria:

> Art. 24. [...].
> § 2º Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:
> 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)

Neste contexto, a proposta impugnada, como demonstrado acima, invade a competência privativa do Poder Executivo.

Está, assim, configurada a hipótese de usurpação do poder de iniciativa atribuído ao Chefe do Executivo Municipal, considerando que a proposta em questão, de iniciativa parlamentar, veicula matéria administrativa de competência privativa do Prefeito, além do que poderia gerar inúmeros problemas para sua implementação efetiva.

IV. Da Criação de Despesa Pública

Por fim, importa observar, ainda, que o financiamento federal do SUS e definido pelo número de atendimentos realizados na rede pública de saúde. Logo, qualquer procedimento (exame, remédio ou cirurgia) realizado fora dos tramites legais do SUS não será objeto de financiamento federal, restando ao Município arcar com os custos, para os quais não houve indicação da fonte de custeio.

Neste contexto, a proposta afronta ao disposto no art. 25 da Constituição Estadual, *verbis*:

> Art. 25. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Ressalte-se ainda que os projetos de lei que criam ou ampliam despesas deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, com indicação da fonte de custeio, de acordo com o art. 16 da Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

@gov.alvaresmachado
www.alvaresmachado.sp.gov.br
Praça da Bandeira, S/N - (18)3273-9300
19160.000 - Álvares Machado, SP

Apesar da boa intenção, o presente Projeto de Lei esbarra em vedações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, pois origina um gasto público sem indicar sua fonte de custeio ou dotação orçamentária, afrontando os princípios da indisponibilidade do interesse público e da moralidade administrativa.

A respeito do tema, leciona Elival da Silva Ramos[9]:

> *Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo de fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial.*

De conseguinte, não foi dada ao Legislativo Municipal competência para autorizar a prática de quaisquer atos concretos de administração do Município, mormente se não traz qualquer previsão das fontes de custeio dos novos encargos, como na hipótese em tela.

Essas, Senhora Presidente, são as razões que me conduziram a **VETAR TOTALMENTE** o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Atenciosamente

ROGER FERNANDES GASQUES:35013964814
Assinado de forma digital por ROGER FERNANDES GASQUES:35013964814
Dados: 2023.12.05 10:21:32 -03'00'

ROGER FERNANDES GASQUES
Prefeito Municipal

ASSINADO DIGITALMENTE
ADRIANO GIMENEZ STUANI
CPF 09762046811
DATA 05/12/2023
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

ADRIANO GIMENEZ STUANI
Procurador Geral
OAB/SP 137.768

[9] A inconstitucionalidade das leis - Vício e sanção. Saraiva. São Paulo. 1994. Pag. 194