PROJETO DE LEI Nº 031/2021

EMENTA: Dispõe sobre a coleta de medicamentos vencidos por farmácias e drogarias do Município de Rio das Ostras e dá outras providências.

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – As farmácias e drogarias do Município de Rio das Ostras devem disponibilizar recipiente, em local de fácil visualização, para recolhimento de medicamentos com a data de validade vencida.

§ 1º. Na caixa de coleta deverá constar a seguinte expressão:

"Devolva seu medicamento vencido aqui'.

§ 2º. No mesmo local, deve haver aviso informando que a má destinação de medicamentos vencidos pode oferecer risco à saúde da população e de animais, bem como contaminar o solo e a água.

Art. 2°. – O estabelecimento que não cumprir com o determinado nesta Lei estará sujeito a notificação de advertência, num primeiro momento e, em caso de reincidência, à multa de R$ 3.000 (três mil reais), ambas as sanções a serem aplicadas pelo Poder Executivo em sua fiscalização.

Art. 3º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 18 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição em questão tem por objetivo atribuir obrigações às farmácias e drogarias do município para que disponibilizem recipientes em local de fácil visualização para recolhimento de medicamentos com a data de validade vencida e, ainda, informem através de avisos aos seus clientes, que a má destinação dos medicamentos vencidos pode oferecer risco à saúde da população e de animais, bem como contaminar solo e água.

O que se consagra aqui, em última análise, são os direitos fundamentais à saúde, à dignidade da pessoa humana e a um meio-ambiente equilibrado, todos consagrados expressamente no texto constitucional. Nada mais.

Quanto à competência legislativa material, embora o art. 24, VI e XII, da Constituição atribua à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar acerca de proteção do meio ambiente, controle da poluição e proteção e defesa da saúde há de ser interpretado em consonância com o art. 23, II e VI, da Constituição da República pelo qual se verificar que é atribuição dos Municípios proteger o meio ambiente e cuidar da saúde, observando o art. 30, I e II, da CF: atender interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal.

Secundariamente, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria novas atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Se para cumprir as exigências do Projeto de Lei será ou não necessária a criação de novos cargos de fiscalização ou mesmo se será ou não necessária atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá

essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade administrativa, a cargo do chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei proposição e ao momento de adotá-los.

De outro lado, também não será o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art. 112, § 2°, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receitas. A razão é simples. As exigências previstas na lei em exame dirigem-se às farmácias e às drogarias do município e não ao Poder Público local. São aquelas, e não este, que terão despesas – mínimas, é viável afirmar de passagem – com o cumprimento de tal providência imposta pela lei.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

Em análise de lei que tem como pano de fundo conteúdo praticamente idêntico ao da presente proposição, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela constitucionalidade da norma em questão:

> "Trata-se de recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, em sede de controle concentrado, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 5.259/2011, do Município de Catanduva, que "Dispõe sobre a coleta de medicamentos vencidos por farmácias e drogarias do Município de Catanduva e dá outras providências". Eis o teor da norma impugnada: "Art. 1º As farmácias e drogarias do Município de Catanduva devem disponibilizar recipiente, em local de fácil visualização, para recolhimento de medicamentos com a data de validade vencida. § 1º Na caixa de coleta deverá constar a seguinte expressão: 'Devolva seu medicamento vencido aqui'. § 2º No mesmo local, deve haver aviso informando que a má destinação de medicamentos vencidos pode oferecer risco à saúde da população e de animais, bem como contaminar o solo e a água. Art. 2º O estabelecimento que não cumprir com o determinado nesta Lei estará sujeito a notificação de advertência, enviada pela Prefeitura Municipal de Catanduva. § 1º No

caso de reincidência, deverá ser aplicada multa no valor de 100UFRC (Unidades Fiscais de Referência de Catanduva). Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."(...). Isto porque a norma visa tutelar o devido descarte do medicamento vencido e não relações consumeristas. (...). A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que somente há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar (i) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (ii) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e (iii) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração. (...) Na hipótese, a Lei municipal nº 5.259/2011 não trata de matéria de iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, pois não cria cargos, empregos, funções ou órgãos públicos, não dispõe sobre organização ou estrutura da administração pública, tampouco regulamenta regime jurídico de servidor público. Por fim, não é necessária a indicação de fonte de custeio pela lei municipal (art. 167, I, da CF) porque a obrigação de coletar medicamentos vencidos ali determinada dirige-se às farmácias e drogarias. Ainda que assim não fosse, caberia, como aliás ressalta o recorrente, a aplicação da orientação firmada pelo Plenário desta Corte, ao julgar a ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes: "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". Outros precedentes: REs 702.893-ED e 681307-AgR; Rel. Min. Celso de Mello, e AREs 792.118-AgR e 780.317-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes. Diante do exposto, com base no art. 21, § 2º, do RI/STF, dou provimento ao recurso, para julgar improcedente a representação de inconstitucionalidade. Brasília, 1º de dezembro de 2017." (RE n° 778.444/SP, STF, Min. (a). Rel. (a) LUIS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 01/12/2017, STF; grifou-se).

Em outras palavras, a jurisprudência do STF é firme no sentido de que somente há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar (*i*) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (*ii*) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e (*iii*) interfira no

regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração, três situações inexistentes aqui.

Secundariamente, cumpre dizer que a proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

A fiscalização, manutenção e substituição dos semáforos já são atribuições das secretarias municipais, de modo que não há inovação nas funções dos órgãos executivos com a proposição, de forma que a norma, ao estabelecer que os semáforos funcionem com energia solar, trata de medidas que já se inserem nas incumbências de referidos órgãos.

Assim, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

Ora, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> “Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.
> 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei

> 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

O entendimento hoje é unânime: não é necessária a indicação de fonte de custeio pela lei municipal (art. 167, I, da CF) porque a obrigação de coletar medicamentos vencidos ali determinada dirige-se às farmácias e drogarias, estabelecimentos privados. E, ainda que assim não fosse, caberia a aplicação da orientação firmada pelo Plenário do STF, ao julgar a ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes: "*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*". Outros precedentes: REs 702.893-ED e 681307-AgR; Rel. Min. Celso de Mello, e AREs 792.118-AgR e 780.317-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular

tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 18 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador