



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000006/2025
Processo: 10513-00 2025

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 27/2025.

EMENTA: "Autoriza o Município de Juiz de Fora 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".

AUTORIA: Vereador Sargento Mello Casal.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 06/2025: que "Autoriza o Município de Juiz de Fora 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".

É o breve relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência municipal sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal e Estadual dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislar sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:

Constituição Federal:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P273863



"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, também não vislumbramos nenhum vício no presente Projeto de Lei, devendo-se buscar amparo na Lei Orgânica do Município. Desta forma, pode-se verificar, que o objeto da proposição sob análise não se enquadra dentre as elencadas nos artigos 10 e 36 da referida Lei.

Por fim, cumpre ressaltar que o presente Projeto de Lei pode ser entendido como uma proposição autorizativa, o que lhe emprestaria o insuperável vício de inconstitucionalidade, tendo em vista sólido entendimento jurisprudencial.

Outro não é o entendimento desta Diretoria Jurídica, a qual sempre opinou no sentido de que a propositura legislativa meramente autorizativa, constitui, então, um expediente usado por parlamentares para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.



Mediante esse tipo de lei passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado.

Sucede que os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis.

Para compensar essa perda é que surgiu a lei autorizativa. Portanto, autorizativa é a lei que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da lei começa por uma expressão que se tornou padrão: "É o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser determinado, mas é apenas autorizado pelo Legislativo. Tais leis, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição.

Registre-se que em 17 de março de 1982 - ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual - o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: "O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa".

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, consolidou esse entendimento na famosa Súmula nº 5, que firmou clara posição no sentido de que: "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das "proposições autorizativas". Contudo, o avanço das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições. O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P273863



entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca". (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 - Tribunal Pleno).

A doutrina igualmente acompanhou a alteração de posição do Supremo Tribunal Federal, na questão da constitucionalidade das leis engendradas por "proposições autorizativas". Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

"Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou José Frederico Marques, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita". (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por "proposição autorizativa", advinda do Legislativo. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

No entanto, a Diretoria Jurídica desta Casa Legislativa passa adotar entendimento mais favorável ao Poder Legislativo, ante a ambivalência interpretativa presente no texto do PL analisado, alertando à Comissão de Legislação e Justiça e Redação quanto à possível inadequação de propositura como esta.

O Projeto de Lei ao tornar obrigatório o atendimento das prescrições de medicamentos e exames subscritas por médicos não vinculados ao SUS, poderá gerar um aumento de despesas para o Município de Juiz de Fora.

Todavia, esse fato, por si, não implica o vício de iniciativa por violação do princípio da Separação dos Poderes.



Por oportuno, transcrevo a lição da doutrina:

"Na realidade, a CF não proíbe que parlamentares proponham leis que gerem aumento de despesas para o Executivo. Se assim fosse, aliás, o Legislativo estaria condenado a se transformar num grande grêmio recreativo, a propor projetos sobre criação de datas comemorativas e nomes de ruas - e olhe lá. Não há dispositivo algum da Constituição que impeça a instituição de despesas para o Executivo por iniciativa parlamentar, até porque, ao fim e ao cabo, toda legislação traz em si um custo de implementação implícito ou expresso - e, cabe, afinal, ao Poder Executivo, por vocação lógica, executar os mandamentos legais e abstratos emanados do Legislativo, ao menos segundo o esquema tradicional de organização dos Poderes.

(...) O que não se pode, registre-se, é alterar diretamente a Lei Orçamentária anual. Trocando em miúdos: uma lei de iniciativa parlamentar pode prever que o Executivo instale câmeras de segurança em escolas públicas estaduais (caso concreto já apreciado pelo STF); logicamente, a implementação dessa lei terá um custo, que precisará ser previsto no orçamento: se isso vai ser feito no PLOA do exercício seguinte, ou mediante a abertura de um crédito adicional, aí, sim, trata-se de uma decisão do Executivo, e de sua iniciativa exclusiva." (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 69.)

Note-se, ainda, que a lei impugnada não alterou a estrutura ou a atribuição dos órgãos de saúde do município.

Ao contrário, valeu-se da estrutura já existente, visando apenas à ampliação da população assistida por aqueles órgãos.

Trata-se, em suma, de proposição do Poder Legislativo que veicula política pública edificada em linhas gerais, permitindo que o Executivo as instrumentalize conforme sua conveniência.

A reserva de iniciativa legislativa conferida ao Chefe do Poder Executivo em matéria de organização administrativa deve ser interpretada restritivamente, conciliando-se com a competência do Poder Legislativo de propor políticas públicas visando ao bem comum.

Para corroborar o alegado, além do autor do projeto ter anexado a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2262672-89.2024.8.26.0000 do Tribunal de Justiça de São Paulo, cabe trazer

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P273863



aos autos o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, senão vejamos:

Ação Direta Inconst 1.0000.24.006518-5/000 EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2088/2023 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO RIO VERDE - ASSISTÊNCIA À SAÚDE PÚBLICA - AMPLIAÇÃO - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - ART. 113 DO ADCT - VIOLAÇÃO - FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. 1. A concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade depende da demonstração da probabilidade do direito do risco de dano irreparável ou de difícil reparação. 2. A lei de iniciativa parlamentar que estabelece a obrigação do ente municipal em fornecer medicamentos e exames para a população, mesmo quando a prescrição for feita por médico não vinculado ao SUS, não ofende o princípio da separação dos poderes (Tema 917 do STF). 3. A lei que gera aumento de despesa para o Poder Executivo deve ser precedida de estudo de impactos orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). Precedentes do STF. Data de Julgamento: 30/04/2024.



Por fim, o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo pode criar despesa para a Administração Pública, desde que não trate da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (Tema 917 do STF) e que seja antecedida por estudo de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, **concluimos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL, observada a sugestão acima destacada.**

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 24 de janeiro de 2025.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 24/01/2025
Luciano Machado Torrezo
Diretor Jurídico Adjunto