



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONVERSÃO DA APRECIÇÃO CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO - LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE VERSA SOBRE DIREITO À SAÚDE - INICIATIVA CONCORRENTE, AINDA QUE ACARRETE AUMENTO DE DESPESAS - VALIDADE DE RECEITAS SUBSCRITAS POR MÉDICOS DA REDE SUPLEMENTAR (PRIVADA) DE SAÚDE PARA FINS DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELO PODER PÚBLICO - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI QUESTIONADA - PRECEDENTES DO STF - PEDIDO PROCEDENTE. 1. Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 878.911, em sede de repercussão geral (Tema 917), “*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)*”. 2. Tendo em vista que a norma impugnada versa sobre direito à saúde (facilitação de acesso a medicamentos fornecidos pelo Poder Público), não tratando da estrutura ou da atribuição de órgãos do Poder Executivo, nem do regime jurídico de seus servidores públicos, descabe falar em reserva de iniciativa para deflagrar o projeto de lei respectivo, ainda que implique aumento de despesas. 3. Todavia, “*a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal*” (STF, ADI 6102, DJe de 09/02/2021).

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.23.220429-7/000 - COMARCA DE UNAÍ - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE UNAÍ JOSÉ GOMES BRANQUINHO - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ

A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em CONVERTER A APRECIÇÃO CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO E, POR MAIORIA, JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO DA AÇÃO DIRETA PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 3.672/2023 DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.220429-7/000

DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES
RELATORA



DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES (RELATORA)

V O T O

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Prefeito do Município de Unaí/MG**, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 3.672/2023, que “*garante o fornecimento de medicamentos da forma que especifica*”.

Aponta-se a inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa, tendo como parâmetro os artigos 2º, 25, 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição Federal e artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 90 e 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, afirma-se que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, cria despesas e obrigações para o Poder Executivo, em violação ao princípio da separação entre os Poderes.

Nos termos do artigo 341 do Regimento Interno deste Tribunal, determinei a intimação da Câmara Municipal para prestar informações, no prazo de dez dias, e a remessa dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça, pelo prazo de cinco dias.

A Câmara Municipal de Unaí/MG defendeu a constitucionalidade da lei impugnada, sob o fundamento de que a matéria nela versada (direito à saúde e acesso a medicamentos) não está sujeita à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, e concretiza a “*igualdade formal e material entre os munícipes, destacadamente em relação ao acesso a medicamentos da Farmácia Básica de Unaí*”.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.220429-7/000

A douta Procuradoria-Geral de Justiça se manifestou no sentido da inconstitucionalidade da lei questionada, por violar o artigo 113 do ADCT da Constituição Federal.

É o relatório.

Considerando a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, e como forma de concretizar o princípio constitucional da duração razoável do processo, submeto a este Egrégio Órgão Especial, nos termos do artigo 341 do Regimento Interno deste Tribunal, o julgamento definitivo do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme relatado, o Prefeito do Município de Unaí/MG busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 3.672/2023, que assim dispõe:

Art. 1º Fica garantido o fornecimento de medicamentos pela Farmácia Básica Municipal, mediante a apresentação de documentos pessoais e receita médica da rede pública ou privada de saúde.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 878.911, em sede de repercussão geral (Tema 917), “*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)*”.

Na espécie, a lei questionada, de iniciativa parlamentar, disciplina critérios para o fornecimento de medicamentos pela Farmácia Básica Municipal, admitindo a apresentação de receitas subscritas por médicos tanto da rede pública como privada de saúde.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.220429-7/000

Assim, a norma trata sobre o direito à saúde, visando à facilitação do acesso da população em geral aos medicamentos fornecidos gratuitamente pelo Poder Público, por meio da aceitação de receitas emitidas também por médicos da rede suplementar de saúde (privada).

Logo, a norma não versa sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos do Poder Executivo, nem do regime jurídico de seus servidores públicos, de molde que descabe falar em reserva de iniciativa para deflagrar o projeto de lei respectivo.

A regra é a concorrência de iniciativa entre os Poderes Legislativo e Executivo, a não ser nas hipóteses em que a Constituição Federal atribui exclusividade a algum dos poderes ou órgãos, o que não se identifica no presente caso.

Nesse sentido, independentemente do impacto orçamentário decorrente do aumento de despesas, é certo que deve prevalecer a regra geral quanto à instauração do processo de formação das leis, isto é, a iniciativa concorrente ou comum.

Sobre o tema:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.220429-7/000

federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido. (RE 590697 ED, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23-08-2011, DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169).

Ocorre que, ainda sob a ótica formal, como bem apontado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, a norma em questão, na medida em que amplia o acesso aos medicamentos dispensados pelo Poder Público, implica em inequívoco aumento de despesa e, não obstante, o projeto de lei que lhe deu origem não foi instruído com prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme exigido pelo artigo 113 do ADCT da Constituição Federal.

A propósito, *"a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal"* (STF, ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021).

Mostrava-se, portanto, indispensável prévia estimativa do impacto financeiro e orçamentário, conforme preconizado pelo artigo 113 do ADCT da Constituição Federal, de molde a revelar a inconstitucionalidade formal do diploma municipal.

Diante do exposto, **converto a apreciação cautelar em julgamento definitivo de mérito e julgo procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.672/2023 do Município de Unaí/MG, nos termos do presente voto.**



DES. ALBERTO VILAS BOAS

A lei exposta a controle de constitucionalidade envolve obrigar o Município a fornecer “medicamentos pela Farmácia Básica Municipal, mediante a apresentação de documentos pessoais e receita médica da rede pública ou privada de saúde.”

No contexto da repartição de competência no âmbito da saúde, é certo que o Município tem a obrigação de disponibilizar para a população local os medicamentos essenciais e assim rotulados pela Relação Nacional de Medicamentos (RENAME). Na realidade, eles são denominados de Medicamentos do Componente Básico e destinam-se à atenção primária à saúde e podem ser obtidos nos postos de saúde e farmácias municipais.

Consoante é possível extrair da RENAME 2022,

“A disponibilidade ambulatorial de medicamentos no Sistema Único de Saúde (SUS) ocorre por meio dos Componentes da Assistência Farmacêutica, sendo: Componente Básico, Componente Estratégico e Componente Especializado, que possuem características, forma de organização, financiamento e elenco de medicamentos diferenciados entre si, bem como critérios distintos para o acesso e a disponibilização dos fármacos.

O Componente Básico da Assistência Farmacêutica (Cbaf) inclui os medicamentos que tratam os principais problemas e condições de saúde da população brasileira na Atenção Primária à Saúde. O financiamento desse Componente é responsabilidade dos três entes federados, sendo o repasse financeiro regulamentado pelo artigo n.º 537 da Portaria de Consolidação GM/MS n.º 6, de 28 de setembro de 2017. –(<https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2022/01/RENAME-2022.pdf> - acesso em 25/2/2024).

Dentro desse contexto, a lei municipal somente externaliza, em parte, aquilo que já objeto de divisão de competência no âmbito do



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.220429-7/000

Ministério da Saúde, especialmente se observado o conteúdo da Lei Federal nº 12.401/2011 que “estabeleceu que o acesso aos medicamentos se dá “com base nas relações de medicamentos instituídas pelo gestor federal do SUS, observadas as competências estabelecidas nesta lei”, sendo a responsabilidade pelo fornecimento pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).” - - <https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2022/01/RENAME-2022.pdf> - acesso em 25/2/2024).

É importante lembrar que existe uma espécie de solidariedade institucional entre os entes federativos no que concerne à subsistência econômica do sistema de saúde pública que, obviamente, incluir a disponibilização de medicamentos.

Sendo assim, a norma municipal pode ser preservada, mediante interpretação conforme, a fim de que fique claro que o fornecimento de medicamentos por ela determinada abrange somente aqueles do **Componente Básico da Assistência Farmacêutica** que integram a RENAME e são afetos ao Município. Dessa forma, impede-se que medicamentos classificados de forma distinta e que são de atribuição do Estado-membro e da União possam ser disponibilizados, na esfera administrativa, pelo Município.

Fundado nessas razões, julgo parcialmente procedente o pedido para que o fornecimento de medicamentos mencionado pela lei objeto de controle de constitucionalidade fiquem restritos àqueles qualificados como Componente Básico da Assistência Farmacêutica.

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. VALDEZ LEITE MACHADO - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.220429-7/000

DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DOMINGOS COELHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. EVANGELINA CASTILHO DUARTE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MAURÍLIO GABRIEL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.220429-7/000

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MOACYR LOBATO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "CONVERTERAM A APRECIÇÃO CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO E, POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO DA AÇÃO DIRETA PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 3.672/2023 DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG"