



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2024.0001224214

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2262672-89.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 11 de dezembro de 2024.

SILVIA ROCHA
RELATORA
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.

- 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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.

Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva, pedindo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.531, de 28 de agosto de 2024, de iniciativa parlamentar, 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”.

O autor alega que: a) a lei trata da organização e do funcionamento da Administração Municipal, que são matérias da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 67 da Lei Orgânica de Catanduva; b) há vício de iniciativa; c) o vício de iniciativa é tão grave que, ainda que tenha havido sanção do titular da iniciativa usurpada, o ordenamento jurídico o repele; d) há violação do princípio da separação de poderes; e) lei de iniciativa parlamentar não pode criar programa de governo com interferência na gestão municipal; f) compete exclusivamente ao Prefeito organizar, executar ou gerir todos os atos da Administração; g) a lei impugnada infringe os artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis ao caso por força do artigo 144 da mesma Carta; h) nenhum Poder do Estado pode prevalecer sobre outro; i) Tribunais já declararam a inconstitucionalidade de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“leis autorizativas”, de iniciativa parlamentar, que versavam sobre atos de gestão; j) tais “autorizações”, na realidade, são determinações que usurpam a competência material do Poder Executivo; k) o Executivo não depende de autorização para exercer as competências que a Constituição já lhe comete; l) o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade de lei semelhante, no julgamento da ADIN nº 2144003-87.2018.8.26.0000; m) a lei também ofende o artigo 25 da Constituição do Estado, segundo o qual nenhum projeto de lei que implique criação ou aumento de despesa pública pode ser sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, ofende o artigo 163, I, da Constituição Federal, que foi materializado nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se aplica aos Municípios, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, e impõe a realização de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, no caso de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita; e n) deve ser concedida tutela de urgência, para a suspensão da eficácia da lei impugnada, até o julgamento do processo, porque foram preenchidos os requisitos legais.

Foi deferida tutela de urgência, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento do mérito (fls. 62/65).

Em seguida, vieram aos autos informações do Presidente da Câmara Municipal de Catanduva e manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça.

O Presidente da Câmara Municipal sustenta que:

a) o projeto teve parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; b) segundo o artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado; c) tem competência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

para legislar sobre o tema, com amparo nos artigos 6º, 13, I, “a”, e 49, da Lei Orgânica de Catanduva, e no Regimento Interno da Câmara Municipal; d) não houve vício de iniciativa, porque a lei não dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração pública; e) a matéria não é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo; f) a lei é meramente autorizativa, não impositiva; g) em última análise, a lei tutela a dignidade da pessoa humana, prestigia a solidariedade e visa a promoção do bem comum; h) a saúde é direito social e dever do Estado; i) a lei observa o princípio da universalidade, atendendo, de forma ampla, os usuários do Sistema Único de Saúde; j) o Decreto Federal nº 7.508/11, que regulamenta a Lei nº 8.080/90, que, por sua vez, regulamenta o artigo 196 da Constituição Federal, trata da assistência farmacêutica no âmbito federal; k) a lei em exame suplementa a Lei nº 8.080/90; l) a lei não cria serviço público, mas altera serviço já existente; m) o artigo 28, § 1º, do Decreto Federal nº 7.508/11, autoriza o município a ampliar o acesso dos usuários do SUS à assistência farmacêutica, contanto que questões de saúde pública o justifiquem; n) a lei decorre da situação precária da saúde local e da demora para a obtenção de receitas médicas na rede pública; o) a lei não normatiza direitos de servidores públicos e não gera aumento de despesa, pelo que não colide com os temas de repercussão geral nºs 223, 686 e 917 nem com o artigo 63, I, da Constituição Federal; p) não há violação do artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo já assentou que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica só impede a aplicação da lei no mesmo exercício financeiro, nem ao artigo 113 do ADCT, porque as despesas da lei não se encaixam no conceito de despesas obrigatórias; e q) a lei não implica interferência indevida do Poder Legislativo no Poder Executivo Municipal (fls. 76/84).

A Procuradoria-Geral de Justiça alega que: a) a Constituição do Estado é o único parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal, de maneira que não se admite o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

contraste da lei impugnada com a Lei Orgânica Municipal ou com a Lei de Responsabilidade Fiscal; b) a lei objetiva concretizar direito social previsto na Constituição e não ofende a separação dos poderes; c) é lícito ao Poder Legislativo instituir políticas públicas, desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, tal como se depreende da tese de repercussão geral nº 917; d) o Poder Legislativo não avançou na esfera de competência do Chefe do Poder Executivo, ao determinar o fornecimento de medicamentos a pacientes não atendidos pelo SUS, porque não especificou a maneira como isso deverá ser feito; e) conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal, “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” (fl. 209); f) a lei em análise resguarda os direitos à vida e à saúde, ambos fundamentais; g) a falta de previsão, na lei, de recursos orçamentários não causa, por si só, a sua inconstitucionalidade, mas sua ineficácia no mesmo exercício financeiro; h) o artigo 113 do ADCT não se aplica ao caso, porque a assistência farmacêutica já é prevista em lei federal; e i) o artigo 163, I, da Constituição Federal, não foi desrespeitado, porque a lei não trata de finanças públicas (fls. 203/214).

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou (fl. 74).

É o relatório.

A Lei nº 6.531, de 28 de agosto de 2024, do Município de Catanduva, “autoriza” a Administração Municipal a fornecer medicamentos essenciais, da rede do Sistema Único de Saúde (SUS), a pacientes que apresentem receitas emitidas por médicos particulares, conveniados ou cooperados a planos de saúde, ainda que não atendidos pelo SUS, contanto que haja disponibilidade.

A lei diz ser “autorizativa”, mas, na realidade,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

contém verdadeiro comando à Administração.

A lei exige que os seus beneficiários tenham residência fixa no município e estejam cadastrados em unidade básica de saúde, mas aceita receitas emitidas em outras cidades (fl. 58).

Esta é a redação integral da lei:

“LEI Nº 6.531, DE 28 DE AGOSTO DE 2.024

Fica autorizado o Município de Catanduva/SP de 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.

MARCOS APARECIDO FERREIRA: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais e com base no inciso IV, do artigo 32, combinado com o § 8º, do artigo 55, da [Lei Orgânica](#) do Município de Catanduva, promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica autorizado ao Município de Catanduva o fornecimento de medicamentos da rede do Sistema único de Saúde-SUS, aos pacientes que apresentem receitas prescritas por médicos particulares, conveniados ou cooperados a planos de saúde, mesmo que não atendidos pelo SUS, e receitas de outras cidades, mas com moradia fixa em Catanduva.

Art. 2º Fica definido que, para conseguir o benefício, o paciente deverá comprovar sua residência no Município de Catanduva e apresentar a carteira do SUS cadastrada em Unidade Básica de Saúde do Município.

Art. 3º A receita médica deverá conter o nome do princípio ativo do medicamento e pertencer à relação nacional de medicamentos essenciais RENAME - pelo componente especializado da assistência farmacêutica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

definida pelo SUS.

Parágrafo único. Os medicamentos prescritos nas receitas deverão estar de acordo com a relação (Municipal, Estadual e Nacional) de medicamentos essenciais e estar disponível na farmácia do município.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA, AOS 28 DIAS DO MÊS DE AGOSTO DO ANO DE 2024.

O PRESIDENTE:

MARCOS APARECIDO FERREIRA”

De acordo com a petição inicial, a lei ostenta vício de iniciativa e viola os seguintes dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

“Artigo 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.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.”

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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;

(...)”

O autor alega, também, ofensa a artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), editada com base no artigo 163, I, da Constituição Federal, ao artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”), e ao artigo 67 da Lei Orgânica Municipal.

Segundo o Presidente da Câmara Municipal, a lei foi motivada pela demora para a obtenção de receitas médicas na rede pública (fls. 81/82).

Em primeiro lugar, não se vislumbra infração aos artigos 25 da Constituição do Estado de São Paulo, pela ausência de dotação orçamentária, e 163, I, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal tem posição pacífica no sentido de 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” (ADI nº 3599/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.05.2007).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Nesse mesmo sentido, há vários julgados do C. Órgão Especial, como os seguintes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.704/2020 do Município de Sertãozinho que inclui placas informativas com o número do 'Disque Denúncia' e o endereço eletrônico do canil municipal de Sertãozinho em abrigos, pontos de parada, cemitérios e demais recintos da cidade, para denúncia de maus tratos aos animais. ARTIGO 1º, PRIMEIRA PARTE – Ausência de transgressão a princípios constitucionais – Dispositivo que, a despeito de derivar de lei de iniciativa parlamentar, não interfere em atos de gestão administrativa, mas confere publicidade e transparência dos atos da Administração Pública, garantindo efetividade ao direito de acesso à informação – Princípio da reserva de administração que não é diretamente afetado, mesmo em se tratando de lei que cria despesa para a Administração Pública, posto que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ). ARTIGO 1º, PARTE FINAL E ARTIGO 3º – Dispositivos que versam sobre os locais de instalação das placas informativas e prazo para regulamentação da medida – Interferência em atos de competência exclusiva da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual. ARTIGO 2º – Alegação de falta de indicação dos recursos para atendimento dos novos encargos – Rejeição – Entendimento consolidado do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de 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 – Indicação genérica acerca da origem dos recursos, presente no dispositivo em questão, que se revela suficiente para o atendimento do preceito constitucional – Precedentes – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (ADIN nº 2282715-52.2021.8.26. 0000, rel.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Des. Luís Fernando Nishi, j. 01.03.2023, *g.n.*);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. Lei Municipal nº 10.508, de 17.05.22, autorizando a instituição do "Programa Banco de Ração, Utensílios e Equipamentos", destinado à atenção animal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Inconstitucionalidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ademais, matéria já regulamentada pelo Decreto nº 17.872, de 13 de janeiro de 2022), de autoria do Prefeito. Fonte de custeio. Ausente o vício. Leis dessa natureza criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Ação procedente.” (ADIN nº 2186138-75.2022.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 15.02.2023, *g.n.*).

Já o artigo 163, I, da Constituição Federal, restringe-se a dizer que “Lei complementar disporá sobre finanças públicas”, tema que nem sequer é objeto da lei impugnada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – lei a que o artigo 163, I, da Constituição Federal, se refere – e a Lei Orgânica do Município de Catanduva, ambas mencionadas pelo autor, na petição inicial (assim como o Regimento Interno da Câmara Municipal de Catanduva, mencionado pelo seu Presidente, nas informações de fls. 76/84), não são parâmetros de controle de constitucionalidade, conforme o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal (“Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

grifei), de sorte que eventual incompatibilidade entre eles e a lei em apreço não altera o resultado do julgamento.

“O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais” (ADIN nº 2156050-54.2022.8.26.0000, rel. Des. Márcia Dalla Déa Barone, j. 08.02.2023).

Em segundo lugar, não há vício de iniciativa, porque a matéria da lei não se encaixa entre as matérias de iniciativa privativa do Governador, previstas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, e dos Prefeitos, por força do artigo 144 da mesma Carta:

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

(...)"

"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."

A lei questionada não trata da organização e do funcionamento de órgãos da Administração Municipal, tampouco lhes atribui novas competências.

Já compete à rede pública municipal de saúde dispensar medicamentos a pacientes que apresentem receitas médicas prescritas por profissionais do SUS e o que a nova lei prevê é, apenas, a possibilidade de tais medicamentos também serem fornecidos a usuários previamente cadastrados em Unidade Básica de Saúde, que exibam prescrições de profissionais de clínicas particulares, conveniados ou cooperados a planos de saúde, o que não caracteriza nova atribuição.

Em qualquer caso, o fármaco deve constar da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME).

O fato de a lei, em princípio, acarretar novas despesas para a Administração não implica inconstitucionalidade, porque, como o Supremo Tribunal Federal definiu, "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) (*grifei*).

Eventuais despesas resultantes da execução da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.

Sobre o conceito de despesa obrigatória:

“Em primeiro lugar, mister estabelecer o conceito de despesa obrigatória, que não encontra definição suficientemente precisa no ordenamento jurídico pátrio, a despeito do art. 17, caput, da LRF.

De início, valho-me do escólio de James Giacomoni:

Mais do que as vinculações de receitas e os fundos são as despesas de execução obrigatória as principais responsáveis pela rigidez do orçamento público. Sendo ato de administração, a lei orçamentária não cria direitos e obrigações, limitando-se a estimar as receitas e a autorizar a realização de despesas, cuja efetivação dependerá da discricionariedade do gestor, ou seja, de seu poder de escolha. Cada vez mais, entretanto, a realização das despesas autorizadas independe das escolhas dos gestores. A Constituição e a legislação ordinária permanentemente aprovam disposições produtoras de despesas, estas, não mais sujeitas ao escrutínio do gestor. Quando amparadas em lei, as despesas serão obrigatoriamente realizadas.

Por sua vez, Eber Zoehler Santa Helena, assim dispõe:

“Dessa forma, a despesa obrigatória continuada consiste naquela obrigação constituída normativamente – excluem-se as exclusivamente contratuais – por comando absoluto imperativo, não sujeito a limites orçamentários e cuja aplicação não se submete à discricionariedade administrativa; uma vez constituída, obriga o Estado por período superior a três exercícios, ainda que possa permanecer em estado latente, fator relevante para a caracterização e tipificação das despesas obrigatórias e “de caráter continuado”.

Já Carlos Vader do Nascimento tece as seguintes considerações ao comentar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a supracitada norma de responsabilidade fiscal:

“Como se vê, o caráter obrigatório atribuído à despesa corrente reveste-se da maior significação, na medida em que obriga os entes federativos ou seus órgãos e entidades subordinados a efetuar sua execução. Essa obrigação legal pode decorrer de leis no sentido genérico, compreendendo constitucionais, complementares, ordinárias, delegadas, decretos legislativos, resoluções do Senado Federal, medidas provisórias e atos administrativos (decretos, resoluções, regulamentos e outras instruções normativas).

São aspectos que identificam sua natureza: a) caráter corrente, envolvendo a operação e manutenção dos serviços; b) emana de atos ou de leis específicas, sem natureza orçamentária; c) efeito, no mínimo, de dois anos. Exige estimativa trienal, demonstração de que não afetaria as metas fiscais e plano de compensação”.

Conforme se observa da doutrina acima colacionada, além da origem normativa, a acentuada cogência e rigidez da despesa são elementos cruciais para sua classificação como obrigatória. É o que se vislumbra, por exemplo, na majoração de verbas salariais para servidores públicos, que constitui gasto de valor certo e de inevitável cumprimento por parte do Executivo.” (ADIN nº 2273952-28.2022.8.26.0000, rel. Des. Luciana Bresciani, j. 02.08.2023).

Depois, embora o tema não seja novo e haja precedentes respeitáveis do C. Órgão Especial em sentido oposto (ADIN nº 2073952-46.2021.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. 01.11.2021; e ADIN nº 2144003-87.2018.8.26.0000, rel. Des. Sérgio Rui, j. 12.12.2018), que se basearam na premissa de que leis de iniciativa parlamentar com semelhante objeto transgridem o princípio da separação dos poderes e motivaram a decisão de fls. 62/65, entendo que a lei impugnada não suscita ingerência do Poder Legislativo na órbita de competência material do Poder Executivo, por não encerrar obrigação inovadora e não interferir,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

inapropriadamente, na gestão administrativa e na prestação de serviço público na área da saúde.

É certo que a lei impugnada amplia o rol de beneficiários da assistência farmacêutica municipal, admitindo receitas médicas não originadas no Sistema Único de Saúde, e é capaz de gerar sensível aumento de despesa.

A lei, contudo, 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.

O C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo tem decidido que o Poder Legislativo pode elaborar leis com normas genéricas e abstratas sobre políticas, programas e iniciativas públicas, bem como destacar recursos, nas leis de sua competência, para determinada área ou ação, contanto que não invada a órbita de gestão do Poder Executivo, retirando-lhe o juízo de conveniência e oportunidade.

Tratando de situações dessa natureza, há vários precedentes do Órgão Especial, como, por exemplo, os seguintes:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo André. Lei Municipal nº 10.408/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que "Institui a política municipal de proteção à saúde bucal da pessoa hospitalizada". Alegação de inconstitucionalidade do referido diploma legal por vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como em razão da não indicação específica da fonte de custeio para aplicação das determinações nele previstas. Inocorrência. Ausência de vício formal de iniciativa ou de violação à separação dos poderes, já que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (Tema 917/STF). Omissão a respeito da expressa indicação de fonte de custeio que, da mesma forma, não autoriza o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, de vez 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" (ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007). **AÇÃO IMPROCEDENTE.** (ADIN nº 2268886-04.2021. 8.26.0000, rel. Des. Jarbas Gomes, j. 24.08.2022);

"**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei Municipal nº 14.690, de 16 de maio de 2022, de Ribeirão Preto, dispondo "... sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Ribeirão Preto". Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não configurada ingerência. Determinações genéricas, facultando às escolas sua implementação. Precedentes. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação improcedente." (ADIN nº 2126490-67.2022.8.26. 0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 31.08.2022);

"**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.745, de 02.07.21, do Município de São José do Rio Preto, que "dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança em todos os prédios e espaços públicos municipais" Vício de iniciativa. Inocorrência. Orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal, Tema nº 917. Organização administrativa. Ausência de vício. Observado o princípio da separação dos poderes. Não configurada indevida ingerência. Determinações genéricas. Precedentes. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação improcedente."



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(ADIN nº 2164242-10.2021.8.26. 0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 01.12.2021);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Martinópolis. Lei Municipal nº 3.138, de 13 de agosto de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição do programa de atendimento prioritário às pessoas diagnosticadas com neoplasia maligna em todas as unidades de saúde e hospitalares do Município de Martinópolis. 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ação voltada à saúde de pacientes com câncer (neoplasia maligna). Matéria de interesse local. Competência suplementar do Município a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Estadual. Norma municipal que não restringiu ou ampliou as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Inocorrência de violação ao pacto federativo; 2) Norma de caráter geral, que supera o teste da adequação, razoabilidade e proporcionalidade, com fundamento no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e não interfere na gestão administrativa do Município. Inexistência de afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Ação direta julgada improcedente.” (ADIN nº ADIN nº 2200747-34.2020.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 07.07.2021); e

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.352/2020, do Município de Araras, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de detectores de metais em estabelecimentos de ensino e dá outras providências - Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo - Norma que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no regime jurídico dos servidores - Ausência de interferência na gestão administrativa - Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade - Tema de repercussão geral estabelecido pelo STF (Tema 917) - Proteção integral de crianças e adolescentes que é direito fundamental de segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos - Precedentes Órgão Especial - Inconstitucionalidade não configurada - Ação improcedente” (ADIN nº 2171286-80.2021.8.26.0000, rel.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Des. Moreira Viegas, j. 26.01.2022).

Em complemento, o Supremo Tribunal Federal já decidiu 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 (...). Não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado (...). Não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição” (ADI nº 4723, rel. Min. Edson Fachin, j. 22.06.2020, *g.n.*).

Tal entendimento foi reiterado, pelo Supremo, 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1ª, 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)”

A Constituição Federal reputa a saúde como direito social e fundamental (artigo 6º, *caput*), e dispõe que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (artigo 196).

Diz, além disso, que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade” (artigo 198).

Vê-se, desde logo, que a Constituição Federal assegura acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde e atendimento integral no Sistema Único de Saúde.

Dispõe, também, a Constituição, que cumpre à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conjuntamente, “cuidar da saúde e assistência pública” (artigo 23, II), assim como compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a “proteção e defesa da saúde” (artigo 24, XII), admitida a possibilidade de suplementação da legislação federal e estadual pelos Municípios, quando



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

houver interesse local, no que couber (artigo 30, I e II).

Segundo o artigo 30, VII, da mesma Carta, os Municípios devem “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (artigo 30, VII)

Na esfera federal, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que “Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, inclui, no rol de competências do Sistema Único de Saúde, a prestação de “assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica” (artigo 6º, I, “d”, *g.n.*), que consiste na “dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, cuja prescrição esteja em conformidade com as diretrizes terapêuticas definidas em protocolo clínico para a doença ou o agravo à saúde a ser tratado ou, na falta do protocolo, em conformidade com o disposto no art. 19-P” (artigo 19-M, I), e na “oferta de procedimentos terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, constantes de tabelas elaboradas pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde - SUS, realizados no território nacional por serviço próprio, conveniado ou contratado” (artigo 19-M, II).

Partindo de tais diretrizes, a Portaria do Ministério da Saúde nº 3.916, de 30 de outubro de 1998, instituiu a “Política Nacional de Medicamentos” e a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 338, de 6 de maio de 2004, aprovou a “Política Nacional de Assistência Farmacêutica”.

O Decreto Federal nº 7.508, de 28 de junho de 2011, regulamentou a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispondo “sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa”, e estabeleceu, no que diz respeito ao caso, que:

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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;
- III - estar a prescrição em conformidade com a RENAME e os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas ou com a relação específica complementar estadual, distrital ou municipal de medicamentos; e
- IV - ter a dispensação ocorrido em unidades indicadas pela direção do 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.”

Após decisões do Supremo Tribunal Federal que, na época, consideraram que a obtenção de medicamentos, no SUS, dependia de prescrição de médico do próprio sistema (STA 328 AgR, rel. Min. Cezar Peluso, j. 24.06.2010; e STA 334 AgR, rel. Cezar Peluso, j. 24.06.2010), o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 2.928, de 12 de dezembro de 2011, que dispõe sobre os §§ 1º e 2º do artigo 28 do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, nos seguintes termos:

“PORTARIA Nº 2.928, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2011

Dispõe sobre os §§ 1º e 2º do art. 28 do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011.

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e

Considerando que a execução de ações de assistência terapêutica integral,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

inclusive farmacêutica, insere-se no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos da alínea "d" do inciso I do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

Considerando a garantia do usuário de acesso universal e igualitário à assistência terapêutica integral, nos termos do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011; e

Considerando o disposto na Portaria nº 184/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil, resolve:

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.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ALEXANDRE ROCHA SANTOS PADILHA”

Como se vê, o acesso ao serviço público de assistência farmacêutica, provido pelo Sistema Único de Saúde, o SUS,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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 (aqui incluídos cirurgiões-dentistas e outros profissionais habilitados) ou de serviços particulares, desde que observadas as regulamentações pertinentes.

Na esfera estadual, a Constituição Bandeirante estatui, na mesma linha, que “A saúde é direito de todos e dever do Estado” (artigo 219, *caput*), e que “Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante”, entre outros princípios “acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis” e “atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde” (artigo 219, parágrafo único, 2 e 4).

A Lei Complementar Estadual nº 791, de 9 de março de 1995, que “Estabelece o Código de Saúde do Estado”, prevê, é verdade, que as farmácias das unidades básicas de saúde e dos prontos-socorros públicos fornecerão medicamentos gratuitos apenas “aos pacientes nele atendidos” (artigo 24, § 8º), e a Lei Estadual nº 10.938, de 19 de outubro de 2001, que “Dispõe sobre a Política Estadual de Medicamentos”, garante o “acesso universal e igualitário dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS aos medicamentos essenciais e aos medicamentos especiais e de alto custo, bem como aos demais medicamentos, nos termos do § 8º, do artigo 24, da Lei Complementar n. 791/95” (*grifei*), o que poderia levar à conclusão de que a lei de Catanduva é inconstitucional, por destoar do modelo estadual.

Nada obstante, as Constituições Federal e do Estado qualificam o direito social e fundamental à saúde (de que decorre o direito à assistência farmacêutica) como universal, integral e igualitário – pelo que não faria sentido restringir o fornecimento de medicamentos essenciais apenas a pessoas atendidas em serviços de saúde do SUS ou que tivessem receitas subscritas por médicos do próprio sistema –, a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Constituição Federal confere razoável margem de ação aos Municípios, em matéria de proteção à saúde, permitindo-lhes organizar o sistema local, o Ministério da Saúde já estabeleceu que os entes federativos podem ampliar o acesso de seus cidadãos à assistência farmacêutica, admitindo prescrições emanadas de serviços privados, e o próprio Estado de São Paulo, ao fixar as “diretrizes para dispensação de medicamentos, no âmbito do Sistema Único de Saúde”, na Deliberação CIB – 72, de 20 de dezembro de 2013, da sua Coordenadoria de Planejamento de Saúde, não exigiu a apresentação de receita subscrita por profissional do SUS, mas, apenas, prescrição “realizada por profissional legalmente habilitado”, identificado por seu nome e número de inscrição no respectivo conselho regional, por carimbo e assinatura, e pelo endereço do seu local de trabalho (artigos 2º e 3º, “f” a “h”; esta e outras normas estaduais relativas ao tema disponíveis em: <https://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/cidadao/homepage/acesso-rapido/medicamentos>).

Tanto é assim que a Secretaria de Saúde do Município de São Paulo, como exemplo, elaborou “Manual de Assistência Farmacêutica”, baseado na Política Nacional de Medicamentos e na Política Nacional de Assistência Farmacêutica, como parte da Política Nacional de Saúde (Lei nº 8.080/1990), esclarecendo que “As farmácias da Rede Básica da Secretaria Municipal de Saúde dispensam medicamentos prescritos em receitas tanto do SUS quanto do setor privado (...) que estejam de acordo com a Portaria SMS.G 82/2015 que norteia as diretrizes para a prescrição e dispensa de medicamentos na Rede de Atenção Básica e de Especialidades”, sendo “necessário apresentar o cartão SUS do paciente, que é feito na própria Unidade de Saúde mediante a apresentação do documento de identificação”, e que, em relação ao “Componente Especializado de Assistência Farmacêutica” (medicamentos de alto custo), da mesma maneira, “Todos os pacientes são atendidos (prescrições do SUS ou “particulares”, de convênios médicos), desde que a indicação dos medicamentos esteja de acordo com os Protocolos estabelecidos pelo Ministério da Saúde” (fls. 46/47; 3ª ed., 2016; disponível em:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ManualAssistenciaFarmaceutica.pdf>).

Nesse cenário, longe de inovar na ordem jurídica e ingressar na seara privativa do Chefe do Poder Executivo, a lei em foco não destoa do modelo federal e destina-se apenas a concretizar o direito social e fundamental à saúde, já previsto nas Constituições Federal e Estadual, ou, mais especificamente, o direito à assistência farmacêutica, descartando-se, por isso, a tese autoral de violação dos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Paulista.

Na mesma linha, a Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo tem decidido que “não pode o Estado negar, não só o fornecimento gratuito de medicamentos, mas também de produtos, serviços ou equipamentos indispensáveis ao tratamento, mesmo quando não receitados por médico integrante do Sistema Único de Saúde” (*grifei*) (10ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 1016069-13.2022.8.26.0037, rel. Des. Teresa Ramos Marques, j. 21.07.2023), e que a “prescrição do fármaco por médico particular (...) não obsta a dispensação do medicamento” (1ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 1007048-28.2023.8.26.0053, rel. Des. Marcos Pimentel Tamassia, j. 28.07.2023).

Sobre temas correlatos, anoto, ainda, outros precedentes deste C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.088/2023, DO MUNICÍPIO DE SALTO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, LEI ESSA QUE CRIA O PROGRAMA «FARMÁCIA CIDADÃ PARA ACESSO A MEDICAMENTOS NO ÂMBITO HOSPITALAR E DE URGÊNCIA». - Não ofende a separação de poderes lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre políticas públicas com o escopo de garantir a efetivação do direito à saúde, por não versar sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos municipais, nem acerca



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

do regime jurídico de servidores públicos. - A falta de indicação da fonte de custeio não é motivo de inconstitucionalidade da lei, mas somente de sua inaplicabilidade no exercício financeiro corrente (jurisprudência cônsona deste Órgão Especial, p.ex., por sua recentidade: ADI 2286446-22.2022 -Rel. Des. Campos Mello, j. 14-6-2023; ADI 2299163-66.2022 -Rel. Des. Silvia Rocha, j. 24-5-2023). - O tempo de implementação do programa, todavia, é ato de gestão administrativa do serviço público, e, tratando-se de atribuição do poder executivo, há, à sua discricionariedade, reserva de competência de deflagração do processo legislativo. Acolhimento parcial da demanda somente para excluir dos arts. 1º e 4º da Lei saltense 4.088/2023 a expressão «imediate».” (ADIN nº 2347365-40.2023.8.26.0000. rel. Des. Ricardo Dip, j. 03.07.2024, *g.n.*);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGOS 1º, 5º, 7º, 8º, 9º E 11º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.925/2023 - Dispositivos legais que tratam da implementação de política pública de prevenção ao câncer – Objetivo de instrumentalizar e concretizar, no plano local, direito social e fundamental à saúde, previsto constitucionalmente – Competência legislativa concorrente – Ausência de interferência sobre matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, que envolvam a definição de funções, organização, gastos, funcionamento, estrutura ou planejamento da Administração – Entendimento firmado no julgamento do Tema nº 917 do STF – Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de poderes inexistente, no particular. ARTIGOS 2º, 3º, 4º, 6º, 10 E 12 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.925/2023 – Dispositivos que não se limitam a estabelecer regras programáticas, genéricas e abstratas a serem adotadas pela administração municipal em matéria de saúde pública, mas interferem sobre a função administrativa, estabelecendo normas sobre a organização, funcionamento, planejamento e atribuições da Administração e dos servidores da saúde – Matéria de competência privativa do Poder Executivo – Inteligência das súmulas 46 e 722 do STF - Violação, ademais, da competência privativa da União para tratar de infrações administrativas, prevista no artigo 22, I da Constituição - Inconstitucionalidade verificada no



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

tocante a tais artigos - AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE.” (ADIN nº 2321687-23.2023.8.26.0000, rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. 03.07.2024, *g.n.*);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Dispositivos legais que dispõem sobre a afixação de cartaz sobre os perigos da automedicação em estabelecimentos que comercializam medicamentos – Objetivo de assegurar o cuidado com a saúde dos munícipes – Norma que instrumentaliza e concretiza, no plano local, direito social e fundamental à saúde, previsto constitucionalmente – Competência legislativa concorrente – Ausência de interferência sobre matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, que envolvam a definição de funções, organização, gastos, funcionamento, estrutura ou planejamento da Administração – Entendimento firmado no julgamento do Tema nº 917 do STF – Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de poderes inexistente. Inconstitucionalidade apenas do inciso IV do artigo 3º do ato normativo – Imposição de penalidade de suspensão do alvará de funcionamento e sua sucessiva cassação para a hipótese de descumprimento da medida, que ofende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, produz interferência indevida no livre exercício da atividade econômica e dificulta o acesso dos munícipes consumidores a uma maior oferta de medicamentos, prejudicando a própria garantia do direito social à saúde - Ação procedente em parte.” (ADIN nº 2183273-79.2022.8.26.0000, rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. 14.08.2024, *g.n.*);

“1. Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Mauá em face da Lei Municipal nº 6.106, de 5 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que institui a Política Municipal de Atendimento à Gestante. 2. Arts. 1º a 3º, 5º e 6º. Concretização do direito social à saúde previsto às gestantes. Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração. Não configuração de inconstitucionalidade. 3. Art. 4º. Previsão de publicação periódica de protocolos e dados estatísticos. Disposição que cria atribuição específica a órgão determinado da Administração. Inconstitucionalidade reconhecida, não obstada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pele caráter meramente autorizativo da norma. Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração. Precedente. 4. Ação direta julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do diploma objurgado.” (ADIN nº 2092260-28.2024.8.26.0000, rel. Des. Fábio Gouvêa, j. 24.07.2024, *g.n.*);

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.447, de 11 de outubro de 2023, do Município de Catanduva, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da inserção do símbolo mundial do transtorno do espectro autista nas placas indicativas de vagas preferenciais em todos os estacionamentos ou garagens de estabelecimentos públicos e privados" situados no Município - Alegação de afronta aos artigos 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Paulista, 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 50, IV, e 67, VI, da Lei Orgânica do Município. - Alegação de ofensa 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 há violação do artigo 25 da Carta Estadual, porque a lei impugnada indicou a fonte de custeio das despesas dela decorrentes. E, ainda que não o tivesse feito, o Supremo Tribunal Federal já afirmou 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. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "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)". - Ressalvado o artigo 2º, a lei impugnada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

não infringe o princípio da separação dos poderes - De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "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" - Na mesma linha, o Órgão Especial desta Corte já decidiu que "compete a todos os poderes do Estado - e não apenas ao Poder Executivo - a adoção de medidas visando à mais ampla proteção e inclusão social das pessoas portadoras do transtorno do espectro autista e outras deficiências". - A lei impugnada não atenta contra a repartição constitucional de competências materiais e legislativas e as normas existentes nas esferas federal e estadual, mas harmoniza-se com elas, evitando dúvida razoável quanto ao seu alcance (com o que prestigia o direito à informação) e dando maior concretude ou efetividade a direito social constitucionalmente assegurado - Há interesse local em proteger pessoas com deficiência que residam ou circulem no Município, facilitando a sua mobilidade e prevenindo conflitos sobre o uso de vagas de estacionamento - A lei não inova na disciplina da matéria (com exceção do seu artigo 2º), não impõe obrigações novas e específicas ao Poder Executivo e não interfere na gestão administrativa - Como se trata de obrigação prévia, estabelecida na Constituição, não é correto dizer que a lei gerou impacto orçamentário ou financeiro ao Município, que já estava ou deveria estar preparado para tais ações. - Não há violação da regra do artigo 113 do ADCT, porque a lei não cria despesa obrigatória. - Atribuição de interpretação conforme à Constituição ao artigo 1º da lei, para assentar que as vagas preferenciais nela citadas destinam-se apenas às pessoas com transtorno do espectro autista que tenham mobilidade reduzida, consoante definido no artigo 3º, IX, da Lei nº 13.146/2015. - O artigo 2º da lei é inconstitucional porque inova na disciplina da matéria, impondo sanções não previstas na legislação federal e estadual a quem infringir a regra do seu artigo 1º - Usurpação da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência - Ofensa aos artigos 5º e 144 da Carta Estadual - Precedentes do C. Órgão Especial -



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Pedido procedente em parte.” (ADIN nº 2296457-76.2023.8.26.0000, rel. Des. Silvia Rocha, j. 24.04.2024); e

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 8.738, de 3 de novembro de 2021, que modifica a Lei nº 8.236/2018, passando a obrigar a divulgação dos estoques de medicamentos distribuídos gratuitamente pelas unidades de saúde, através da Internet e via telefone – Alegação de violação dos artigos 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV, XIX, alínea "a", e 144 da Constituição Estadual – Artigo 1º, caput e § 1º - Vício de iniciativa que não se verifica – Lei que não trata da organização e funcionamento da Administração – Norma geral de publicidade administrativa, cuja concretude sequer depende de lei – Concessão de eficácia ao art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no art. 111 da Constituição Estadual – Inteligência do entendimento firmado pelo STF no julgamento do Tema nº 917 - 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 – Concretização dos princípios da publicidade, da eficiência, e do livre acesso à informação, que já são de observância obrigatória pela Administração Pública - 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, conforme precedentes deste C. Órgão Especial e do E. STF – Inconstitucionalidade dos parágrafos 2º, 3º e 4º do art. 1º verificada – Detalhamento específico da forma e conteúdo de divulgação das informações – Compete ao Poder Executivo a função de administrar, a qual se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público - Invasão indevida na esfera administrativa – Violação da separação dos poderes – Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos 2º, 3º e 4º, do artigo 1º, da Lei Municipal nº 8.738, de 3 de novembro de 2021, do Município de Marília.” (ADIN nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

2298864-26.2021.8.26.0000, rel. Des. Luciana Bresciani, j. 03.08.2022).

Diante de todo o exposto, julgo o pedido
improcedente.

SILVIA ROCHA
Relatora