



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
ÓRGÃO ESPECIAL



REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0001660-63.2019.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA

LEGISLAÇÃO: Lei municipal nº 5.541/2018

ACÓRDÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº Lei nº 5.541/2018 do Município de Volta Redonda que instituiu a Farmácia Solidária com o objetivo de favorecer complementarmente o provimento das necessidades de medicamentos da população do Município. Lei editada de iniciativa da Câmara Municipal de Volta Redonda - projeto de lei nº 047/2018. Vício de iniciativa.

Não se desconsidera a nobreza do objetivo da lei impugnada, de prover as necessidades medicamentais dos munícipes de Volta Redonda, no âmbito do seu município, de complementar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Todavia, a Câmara Municipal de Volta Redonda extrapolou de sua competência, pois a referida lei cria mais um tipo de assistência – a Farmácia Solidária e traz obrigações para o Chefe do Executivo, de sua competência privativa. Precedentes deste Órgão Especial quanto ao vício de iniciativa em lei análoga. Flagrante violação dos artigos 7º, 112, §1º, II, alínea “d”, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, de forma reflexa, do artigo 2º e 30, VII, da Constituição da República.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
ÓRGÃO ESPECIAL



PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO para declarar inconstitucional, com eficácia *ex-tunc*, Lei nº 5.541/2018 do Município de Volta Redonda, por violar, a um só tempo, os artigos 7º, 112, §1º, II, alínea “d”, e 145, VI, “a”, todos da Constituição Estado do Rio de Janeiro.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade nº. 0001660-63.20197.8.19.0000, em que é **Representante Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda** e **Representado Câmara Municipal de Volta Redonda**.

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por maioria de votos, em julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade, com eficácia ex-tunc, da Lei nº 5.541/2018 do Município de Volta Redonda, por violar, a um só tempo, os artigos 7º, 112, §1º, II, alínea “d”, e 145, VI, “a”, todos da Constituição Estado do Rio de Janeiro**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora, vencido o Des. Nagib Slaibi Filho, nos termo de seu voto.

Rio de Janeiro, 27 julho de 2020

Des. Katya Maria de Paula Menezes Monnerat

Relatora





RELATÓRIO

Representação por Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda** em face da Lei nº 5.541/2018, de 1º de novembro de 2018, da Câmara dos Vereadores de Volta Redonda, que instituiu a Farmácia Solidária com o objetivo de favorecer complementarmente o provimento das necessidades de medicamentos da população do Município.

Sustenta, em síntese, que a referida lei exorbita da competência legislativa municipal, violando assim os artigos 7º, 112, §1º, II, “d” e 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; e também ao artigo 2º da CRFB/88. Aduz que a norma invade a competência do executivo municipal no que tange ao funcionamento e organização da Administração Pública e dos serviços públicos, ao criar novas atribuições para Secretaria Municipal de Saúde.

Requer a suspensão cautelar da eficácia da lei atacada até o julgamento final da presente ação. E ao final, seja declarada a inconstitucionalidade, com efeitos ex tunc e erga omnes da Lei nº 5.541/2018.

A Representada - Câmara Municipal de Volta Redonda, pelo Presidente de sua Mesa Diretora, defende a constitucionalidade da Lei nº 5.541, de 1º de novembro de 2018. Sustenta que a lei impugnada não padece de vício formal, vez que não trata de nenhuma das hipóteses de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Acrescenta que



somente as matérias constantes dos artigos 112, §1º, II, “d” e 145, VI, “a”, da CERJ, considerados de reprodução obrigatória e correspondentes aos artigos 61, §1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da Constituição da República, são de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo e tais hipótese devem ser interpretados restritivamente e não ampliativo, como já decidiu o Supremo tribunal Federal.

Alega que a lei impugnada não prevê despesas, não trata da estrutura ou atribuição de órgãos públicos do Município em questão, nem do regime jurídico dos seus servidores. A lei atacada é fruto de inequívoca atuação do Poder Legislativo Municipal, não possui vício formal ou material capaz de impedir sua aplicação no âmbito do Município de Volta Redonda. Com base em tais argumentos, pede seja julgada improcedente a presente Representação. Quanto ao pedido liminar, sustenta não estarem presentes os requisitos autorizados para sua concessão – *periculum in mora* e *fumus bonis iuris* - pasta 24.

Para a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro a inconstitucionalidade formal da lei impugnada é flagrante ao instituir farmácias populares, usurpando a competência do Chefe do Executivo municipal ao deflagrar processo legislativa referente à atribuição de órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo. Em nítida afronta ao disposto nos artigos 2º, 7º, s 112, §1º, inciso II, alínea “d”, e no artigo 145, inciso VI, da Constituição Estadual, aplicados por simetria aos Municípios, em vista dos artigos 25 e 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988. Opina pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 5.541 de 01 de novembro de 2018, do



Município de Volta Redonda, por violação aos artigos 2º, 7º, 112, § 1º, inciso II, alínea “d”, e 145, inciso VI, todos da Constituição Estadual - pasta 41.

A Procuradoria de Justiça se manifestou pelo deferimento da liminar – pasta 48.

Liminar concedida por decisão e pasta 56.

A Procuradoria de Justiça opina pela procedência da representação, pela existência de vício de iniciativa na lei impugnada ao tratar de matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando os artigos 112, §1º, II, alínea “d”, c/c artigo 145, VI, “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro – pasta 82.

Passa-se a decidir:

Trata-se de representação direta de inconstitucionalidade, nos termos da alínea “a”, do inciso IV, do artigo 161, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro¹ e artigo 104 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça², da Lei nº 5.541/2018, de 1º de novembro de 2018, editada pela

¹ Art. 161 - **Compete ao Tribunal de Justiça:**

[...]

IV - **processar e julgar originariamente:**

a) **a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, estadual ou municipal, em face da Constituição Estadual;**

² Art. 104- A petição inicial da **representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, acompanhada de procuração quando subscrita por advogado, **será dirigida ao Presidente do Tribunal** em duas vias instruídas com cópias do ato impugnado e dos documentos necessários, (...):



Câmara Municipal de Volta Redonda, a partir do projeto de lei nº 047/2018 do Vereador Washington Tadeu Granato Costa.

A Constituição da República, em seus artigos 5º, caput, e 196³, concebe a saúde como direito fundamental de todos e dever do Estado que, através de políticas públicas, assegure uma vida saudável e digna. Neste sentido:

“O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O poder público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o poder público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria

³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Art. 196. 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.





Lei Fundamental do Estado. (...) **O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/aids, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade.** Precedentes do STF. [RE 271.286 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 12-9-2000, 2ª T, DJ de 24-11-2000.] = STA 175 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2010, P, DJE de 30-4-2010 vide RE 668.722 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 27-8-2013, 1ª T, DJE de 25-10-2013 vide AI 734.487 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 3-8-2010, 2ª T, DJE de 20-8-2010”

“Consolidou-se a jurisprudência desta Corte no sentido de que, embora o art. 196 da Constituição de 1988 traga norma de caráter programático, o **Município não pode furtar-se do dever de propiciar os meios necessários ao gozo do direito à saúde por todos os cidadãos. Se uma pessoa necessita, para garantir o seu direito à saúde, de tratamento médico adequado, é dever solidário da União, do Estado e do Município providenciá-lo.** [AI 550.530 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 16-8-2012.]”

“**O direito à saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.**



[AI 734.487 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 3-8-2010, 2ª T, DJE de 20-8-2010.] vide RE 436.996 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 22-11-2005, 2ª T, DJ de 3-2-2006 vide RE 271.286 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 12-9-2000, 2ª T, DJ de 24-11-2000.”

A União Federal, cumprindo uma das principais diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica, criou o Programa de Farmácia Popular do Brasil, como mais uma alternativa para a população de acesso aos medicamentos considerados essenciais. Segundo Ministério da Saúde⁴, a Assistência Farmacêutica consiste:

“Um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio da promoção do acesso aos medicamentos e uso racional são desenvolvidas pelo Ministério da Saúde.

A oferta de medicamentos no Sistema Único de Saúde (SUS) é organizada em três componentes que compõem o Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica - Básico, Estratégico e Especializado, além do Programa Farmácia Popular. **Com exceção do Farmácia Popular, em todos os outros componentes o financiamento e a escolha de qual componente o medicamento fará parte é tripartite, ou seja, a responsabilidade é da União, dos estados e os municípios.**

Para saber quais medicamentos estão disponíveis, é necessário consultar a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename). **A Rename é uma lista orientativa e cabe a cada município**

⁴ <https://www.saude.gov.br/assistencia-farmacutica/sobre-a-assistencia-farmacutica>. (acessada em 10/07/2020)





estabelecer sua própria relação de medicamentos de acordo com suas características epidemiológicas. A Rename contempla os medicamentos e insumos disponibilizados no Sistema Único de Saúde (SUS) e está dividida em Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF), Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (CESAF), Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), além de determinados medicamentos de uso hospitalar. Hospitais possuem descrição nominal própria de tabela de procedimentos, medicamentos, órteses, próteses e materiais do SUS.”

Para tanto, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 3.916/1998; a Resolução nº 338/2004; Portaria nº 533/2012 e a Portaria nº 1554/2013, por exemplo. E a União, a Lei federal nº 9.787/1999, alterando a Lei nº 6.360/1976. Todas as normas tiveram a iniciativa do Chefe do Executivo Federal – Presidente da República.

No âmbito do nosso estado, de forma a cumprir as citadas diretrizes, a Secretaria Estadual de Saúde criou a Superintendência de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos – SAFIE, com atribuição⁵ de *coordenar a Política Estadual de Assistência Farmacêutica; cooperar tecnicamente para a estruturação da Assistência Farmacêutica Municipal; realizar a coordenação e execução do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica; qualificar os recursos humanos envolvidos na Assistência Farmacêutica; planejar e avaliar a distribuição de medicamentos; supervisionar e orientar as Secretarias*

⁵ <https://www.saude.rj.gov.br/medicamentos/conheca-a-safie> (acessado em 10/07/2020)





Municipais de Saúde na execução do Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica; definir, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas ao Componente Básico da Assistência Farmacêutica; promover o uso racional de medicamentos.

O Poder Executivo do Município de Volta Redonda, cumprindo o dever constitucional de assistência farmacêutica, instituiu os diversos programas sociais: Componentes Básico, Especializado e Estratégico da Assistência Farmacêutica; Farmácia Popular; Aqui tem Farmácia Popular; Farmacovigilância; Comissão Municipal de Demanda em Saúde – CMDS; Vitiligo; Saúde da Mulher; Atenção Hospitalar e Fitoterapia.

Todos estes programas com ações bem definidas, dentro de um projeto estratégico administrativo multifacetário, que engloba a alocação de recursos financeiros, humanos e de logística, etc.

Não se desconsidera a nobreza do objetivo da lei impugnada, de prover as necessidades medicamentosas dos munícipes de Volta Redonda, como forma de garantir uma existência digna e saudável, bem como de, no âmbito do seu município, complementar aos programas municipais já criados de acordo com diretrizes passadas pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica.

Todavia, a Câmara Municipal de Volta Redonda extrapolou de sua competência, pois criou mais um tipo de assistência social – a Farmácia Solidária, acarretando obrigações para o Chefe do Executivo, de sua competência privativa. O Município de Volta Redonda instituiu os diversos



programas sociais de modo a implementar a Assistência Farmacêutica, com ações bem definidas, com projeto estratégico administrativo multifacetário, com a alocação de recursos financeiros – dotação orçamentária, e humanos; de logística, etc.

Com efeito, eis o inteiro teor da lei impugnada, que institui o Programa Farmácia Solidária no Município de Volta Redonda e dá outras providências.

“A Câmara Municipal de Volta Redonda aprova e eu, em conformidade com o §8º do Artigo 60 da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a Farmácia Solidária, com o objetivo de favorecer complementarmente o provimento das necessidades de medicamentos da população do Município de Volta Redonda.

Art. 2º O Programa Farmácia Solidária consiste na doação de medicamentos não utilizados e dentro do prazo de validade pela população e por empresas do segmento farmacêutico para a Farmácia Municipal e Unidades de Saúde do Município e sua subsequente distribuição gratuita à população, sob supervisão técnica, após rigoroso controle de sua qualidade e prazo de validade.

§1º Trata-se de supervisão técnica o cuidado continuado do paciente realizado pela equipe multidisciplinar de saúde constituída no âmbito da Estratégia de Saúde da Família do Ministério da Saúde.

§2º O controle de qualidade da medicação doada será normalizada por portaria setorial emitida pela Secretaria Municipal de Saúde, bem como os fluxos de



distribuição dos medicamentos pelas unidades da rede de saúde.

Art. 3º Fica a Secretaria Municipal de Saúde autorizada a divulgar a Farmácia Solidária, através dos Agentes Comunitários de Saúde, informando à população quanto ao recebimento das doações pelas Unidades de Saúde, **bem como disponibilizará espaço apropriado para estoque, controle e distribuição dos medicamentos doados.**

Art. 4º Os medicamentos com prazo de validade vencido, em vias de vencer, violados e reprovados por questões técnicas quanto a sua qualidade, serão encaminhados para descarte junto à área competente.

Art. 5º Os beneficiários deste Programa deverão ser avisados de que se trata de medicamentos obtidos na forma desta Lei.

Parágrafo único. Por se tratar de um programa complementar à Política Nacional de Medicamentos, fica a Administração Pública Municipal isenta de qualquer obrigatoriedade quanto a aquisição de quantitativos dos medicamentos, a nível deste Programa, com intuito de completar ou complementar o tratamento dos pacientes atendidos.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Volta Redonda, 1º de novembro de 2018.

WASHINGTON TADEU GRANATO COSTA

Presidente”

É nítido nos dispositivos em negrito, que a lei, de fato, representa encargos e deveres para o Poder Executivo municipal,



interferindo diretamente na organização de sua estrutura de prestação de serviços aos seus cidadãos.

A gestão municipal é competência exclusiva do chefe do Executivo – Prefeito⁶. E necessárias leis para o seu exercício, somente o Executivo poderá iniciá-las nos termos do artigo 112, §1º, II, alínea “d”, c/c artigo 145, VI, “a”, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro⁷, sob pena de caracterizar-se invasão de competência nos termos do artigo 7º da mesma carta constitucional⁸.

A não observância do devido procedimento, vicia o processo legislativo e seu produto, por inconstitucionalidade formal, pois iniciado por autoridade incompetente – vício de iniciativa.

Este Egrégio Órgão Especial já reconheceu o mesmo vício de iniciativa na elaboração de lei análoga:

⁶ Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

⁷ Art. 112. 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 Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

I - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

⁸ Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



0023007-94.2015.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). ANTONIO CARLOS NASCIMENTO AMADO - Julgamento: 30/07/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE PARA PORTADORES DE DOENÇAS CRÔNICAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PARA QUE POSSA PROVER A DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS NA FORMA E PRAZO DETERMINADO EM LEI. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.632, DE 30 DE OUTUBRO DE 2013 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.**

A incompatibilidade da Lei nº 5.541/2018 com as normas superiores – Lei Orgânica do Município de Volta Redonda; Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, de forma reflexa com a Constituição da República – artigo 2º e artigo 30, VII, é insanável, por contrastar com o princípio da coerência e harmonia das normas do ordenamento jurídico⁹.

⁹ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43ª ed. JusPODIVIM, 2020, p. 49.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
ÓRGÃO ESPECIAL



Flagrante violação dos artigos 7º, 112, §1º, II, alínea “d”, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, de forma reflexa, do artigo 2º e 30, VII, da Constituição da República.

Diante do exposto, **julga-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº Lei nº 5.541/2018 do Município de Volta Redonda, com eficácia ex-tunc, por violar, a um só tempo, os artigos 7º, 112, §1º, II, alínea “d”, e 145, VI, “a”, todos da Constituição Estado do Rio de Janeiro.**

Rio de janeiro, 27 julho de 2020

Des. Katya Maria de Paula Menezes Monnerat

Relatora

