

Porto Alegre, 23 de março de 2022.

## **Orientação Técnica IGAM nº 5.946/2022**

**I.** O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 5, de 2022, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de expedição de receitas médicas e odontológicas digitadas em computador e dá outras providências”.

**II.** Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram atribuídas as competências legislativas para dispor sobre tudo que se refere ao interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Sobre a iniciativa para a proposição, em que pese a competência municipal, há que se fazer alguns esclarecimentos. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação. Assim, é preciso analisar uma proposição com este objeto sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva<sup>3</sup> ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Em não se tratando de competência reservada, é legítima a iniciativa de quaisquer dos Poderes do Município, consoante dispõe o art. 66 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 66. A iniciativa das leis municipais, salvo os casos de competência exclusiva, caberá a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos eleitores que mediante projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 4º Ao Município compete prover tudo que concerne ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>3</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

eleitorado do Município. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 3/2003)

Nesse sentido, entretanto, sobressaem as atividades típicas de **administração** no âmbito municipal, inferindo-se a partir daí o caráter de **serviço público** de que se revestem, por exemplo, atividades como fiscalização. Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> deixou a seguinte lição:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos municípios**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade... (grifou-se)

Por outro lado, havendo a imputação de atribuições ao Executivo e aos órgãos de sua estrutura administrativa, como se observa no parágrafo único do art. 3º e no art. 4º já se infere de antemão a inviabilidade destes dispositivos, restando aos demais a competência tanto àquele Poder como ao próprio Legislativo para legislar.

Uma vez feitos esses esclarecimentos preliminares, passa-se então a analisar a proposição à luz da legislação específica sobre a matéria e da jurisprudência. Nesse sentido, veja-se o art. 35, alínea "a", da Lei Federal nº 5.991, de 17 de dezembro de 1977, que dispõe sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos:

**Art. 35 - Somente será aviada a receita:**

a) **que estiver escrita a tinta, em vernáculo, por extenso e de modo legível**, observados a nomenclatura e o sistema de pesos e medidas oficiais; (grifou-se)

Outrossim, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia em regime especial criada nos termos da Lei Federal nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999<sup>5</sup>, promove a regulação da matéria, conforme a Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998, que aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial:

Art. 35 A Notificação de Receita é o documento que acompanhado de receita autoriza a dispensação de medicamentos a base de substâncias constantes das listas "A1" e "A2" (entorpecentes), "A3", "B1" e "B2" (psicotrópicas), "C2" (retinóicas para uso sistêmico) e "C3" (imunossupressoras), deste Regulamento Técnico e de suas atualizações.

(...)

§ 3º **A Notificação de Receita deverá estar preenchida de forma legível**, sendo a quantidade em algarismos arábicos e por extenso, sem emenda ou rasura. (grifou-se)

<sup>4</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729.

<sup>5</sup> Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro no Distrito Federal, prazo de duração indeterminado e atuação em todo território nacional.

Por sua vez, o Código de Ética Médica instituído pela Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) nº 1.931, de 17 /09/2009, em vigor a partir de 13/04/2010, estabelece o seguinte no seu art. 11:

**CAPÍTULO III**  
**RESPONSABILIDADE PROFISSIONAL**

É vedado ao médico:

Art. 11. Receitar, atestar ou emitir laudos de forma secreta ou ilegível, sem a devida identificação de seu número de registro no Conselho Regional de Medicina da sua jurisdição, bem como assinar em branco folhas de receituários, atestados, laudos ou quaisquer outros documentos médicos.

Em que pese toda a legislação acima descrita, verifica-se que a Administração, revestida de seu poder de polícia, pode determinar deveres em prol do bem-estar social, através de sua prerrogativa constitucional. Sendo assim, até seria possível que o Município legisle acerca de matérias que beneficiem a população, como, por exemplo, a legibilidade ou uniformização de prescrições médicas.

É neste norte de orientação que, porém, se sabe que muitos Municípios e Estados têm promulgado leis próprias para dispor sobre o assunto em análise.

Já o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul entende que se está diante de competência privativa da União, a teor dos seguintes arestos jurisprudenciais:

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE HERVAL. LEI MUNICIPAL Nº 1.103/2013. FORMA DE EMISSÃO DE RECEITAS MÉDICAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.** É manifesta a inconstitucionalidade da Lei nº 1.103, de 05 de junho de 2013, do Município de Herval, que **disciplina a forma como devem ser emitidas as receitas médicas - exigindo sejam elas digitadas -, regrando o exercício da profissão médica no âmbito local, o que refoge ao âmbito de competência legislativa municipal, já que a iniciativa legislativa é de competência exclusiva da União.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055716294, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 07/10/2013) (grifou-se)

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI LOCAL. FORMA DAS RECEITAS MEDICAS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.** 1. É inconstitucional a Lei 2.794/98, com a redação da Lei 2.814/94, do Município de Esteio, que impõe forma às receitas médicas, **porque matéria legislativa reservada à União.** Precedentes do Orgão Especial do TJRS. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006465751, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 03/11/2003) (grifou-se)

**ADIN. LEI MUNICIPAL. COMPETE A UNIAO LEGISLAR SOBRE A FORMA COMO DEVEM SER EXPEDIDAS RECEITAS MEDICAS E ODONTOLOGICAS PELOS**

**PROFISSIONAIS DA AREA.** A LEI IGUALMENTE CRIA ATRIBUICAO NOVA PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE, MATERIA QUE SERIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70001990456, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 07/05/2001) (grifou-se)

**ADIN. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE COMO DEVEM SER ESCRITAS AS RECEITAS EMITIDAS POR MÉDICOS E DENTISTAS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO.** REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES DE INEPICIA DA INICIAL E DE IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DO PEDIDO. PROCEDENCIA DA ACAO. (8 FLS) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70000926105, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Pilla da Silva, Julgado em 18/09/2000) (grifou-se)

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A UTILIZAÇÃO DE LETRA DE FORMA OU DATILOGRAFADA NAS RECEITAS MÉDICAS** PRESCRITAS DENTRO DO MUNICIPIO DE NOVO HAMBURGO. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DO PEDIDO REJEITADA, POR APRESENTAR-SE COMPETENTE O TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO PARA O CONHECIMENTO E JULGAMENTO DE ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, TENDO EM VISTA O PRINCIPIO DA SIMETRIA. **NO MERITO, PROCEDENTE A ACAO EM RAZAO DA INVASÃO EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO.** AFRONTA AOS ARTIGOS 1, 8 E 13, DA CARTA ESTADUAL. (9 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70000063842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Carlos Stangler Pereira, Julgado em 05/06/2000) (grifou-se)

Assim, estritamente à luz do entendimento do TJ/RS, a competência privativa da União se impõe, por se referir a normas referentes ao exercício profissional de médicos e demais profissionais de saúde, consoante transcrito acima, o que já fulmina de inconstitucionalidade a lei municipal sobre esta matéria.

**III.** Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 5, de 2022.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM