



Porto Alegre, 5 de maio de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 8.912/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca do veto total do Poder Executivo ao 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, no uso das prerrogativas previstas no art. 72 da Lei Orgânica Municipal, pode o Prefeito vetar proposições legislativas, total ou parcialmente, por considerá-las inconstitucionais ou contrárias ao interesse público, ou no caso de veto jurídico:

Art. 72. A Câmara Municipal enviará o projeto de lei ao Prefeito Municipal, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Prefeito Municipal considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara os motivos do veto.

Para situações como esta, recomenda-se leitura do texto “Processo Legislativo: a Manutenção do Veto e a Irrepetibilidade da Matéria”, disponível para *download* em formato pdf na Área de Clientes do *site* do IGAM, no ícone Informativos Técnicos (mês de dezembro/2016) ou no *link* citado no rodapé desta página¹.

Quanto ao veto propriamente dito à matéria em questão, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação ou a sua viabilidade material. No primeiro caso, trata-se de questão formal a exemplo do vício de iniciativa; na segunda hipótese, trata-se de questão material, isto é, de conteúdo do projeto de lei.

Assim, no intuito de examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa, André Leandro Barbi de Souza² ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

¹ Disponível em: < <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/processo-legislativo-a-manutencao-do-veto-e-a-irrepetibilidade-da-materia.pdf> > acesso em 05.05.2022.

² A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.



A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Conforme abordado na Orientação Técnica IGAM nº 5.946, de 23 de março de 2022, no parágrafo único do art. 3º e no art. 4º do Projeto de Lei nº 5, de 2022, constaram determinações do Legislativo ao Executivo, de forma a ofender o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, sendo uma das razões da conclusão pela inviabilidade da referida proposição legislativa.

Reitera-se que 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, estabelece o seguinte quanto às receitas de profissionais de saúde:

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 1999³, 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)

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:

³ 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.



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 e de profissionais de saúde.

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 (TJ/RS) 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 Órgão 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. AÇÃO 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 INEPCIA 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 da jurisprudência 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.

Por último, observa-se apenas que, ao que parece, nas razões do veto total constou por equívoco a Lei Federal nº 13.443, de 11 de maio de 2017, que altera a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, para estabelecer a obrigatoriedade da oferta, em espaços de uso público, de brinquedos e equipamentos de lazer adaptados para utilização por pessoas com deficiência, inclusive visual, ou com mobilidade reduzida, pois esta matéria não tem relação com o objeto do Projeto de Lei nº 5, de 2022.

III. Diante de todo o exposto, 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, reitera-se com a devida vênica e respeito a conclusão pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 5, de 2022, pela via da iniciativa parlamentar, consoante a Orientação Técnica IGAM nº 5.946, de 23 de março de 2022, fornecida a esta Câmara Municipal.

Por esta razão, orienta-se a esta Câmara Municipal pela recomendação de reconhecer a procedência do veto total do Executivo ao referido projeto de lei, porque contém, implícita ou explicitamente, a atribuições de determinações a serem cumpridas ao Executivo diretamente por seus órgãos e servidores, fato que acaba por contrariar assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Outrossim, reitera-se a inviabilidade do Projeto de Lei nº 5, de 2022, em razão das regras constitucionais de repartição de competências entre os entes federativos, as quais atribuem à



União a privatividade para dispor regras e condições para o exercício das profissões, a exemplo da forma de prescrição de receitas por médicos, odontólogos e demais profissionais de saúde a seus pacientes.

O IGAM permanece à disposição.

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