



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0454.5/2015**

“Institui o Banco de Remédios Doados no Estado de Santa Catarina.”

Autor: Deputado Luiz Fernando Vampiro

Relator: Deputado Kennedy Nunes

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta legislativa de iniciativa parlamentar, tendente a instituir o Banco de Remédios Doados, com o objetivo de formar estoque de medicamentos provenientes de doação, destinados à distribuição a pessoas carentes.

O Projeto de Lei está articulado em sete artigos, que, resumidamente, estabelecem:

a) a criação do Banco de Remédios Doados vinculado à Secretaria de Estado da Saúde e a distribuição dos medicamentos, por meio das farmácias e drogarias do Programa Farmácia Popular do Brasil e dos postos de saúde (art. 1º);

b) a contagem, classificação e verificação do prazo de validade do medicamento por profissionais da área de Farmácia vinculados à Administração Pública Estadual, para posterior distribuição a pessoas carentes, mediante apresentação de receita médica. Além disso, estabelece, também, a atualização semanal do estoque, por ponto de distribuição (art. 2º);

c) o aceite da doação mediante à constatação do bom estado de conservação do medicamento, com embalagem, bula e prazo de validade mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias (art. 3º);

d) o controle dos medicamentos doados por meio do respectivo nome comercial e do princípio ativo (art. 4º); e

e) a obrigatoriedade do Poder Público de incentivar, por meio de campanhas, o ato de doação de medicamentos (art. 5º).

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 20 de outubro de 2015 e, inicialmente, distribuída, na Comissão de Constituição e Justiça ao Deputado Ricardo Guidi, que se manifestou, à época, pelo seu diligenciamento à



Secretaria de Estado da Saúde e à Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) (fls. 06/08).

Posteriormente, o citado Relator refez, por decurso de prazo e sem que houvesse resposta, os pedidos de diligenciamento à Secretaria de Estado da Saúde e à UNESC (fls. 31/32 e 38).

Por seu turno, a Secretaria de Estado da Casa Civil distribuiu o pedido de diligência também à Procuradoria-Geral do Estado e à então Secretaria de Comunicação Social, colhendo manifestações contrárias à proposta legislativa, por incorrer em vício de iniciativa, dos três órgãos do Poder Executivo.

A UNESC, por sua vez, que mantém, desde 2006, o Projeto Farmácia Solidária, apontou falhas na concepção do texto legislativo que comprometem a operacionalização e a segurança do pretendido banco de medicamentos.

Na sequência, em 15 de janeiro de 2019, a proposição foi arquivada por fim da Legislatura, de acordo com o art. 183 do Regimento Interno desta Casa, e, em 15 de março de 2019, foi desarquivada, a requerimento do Autor (fl. 53), conforme parágrafo único do mesmo art. 183.

Por fim, foi encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual, em 17 de março de 2020, com base no inciso VI do art. 130 do Regimento Interno desta Casa, fui designado, por redistribuição, para a Relatoria.

É o relatório.

II – VOTO

Consigo vislumbrar na presente proposição uma boa-fé e grande espírito coletivo do autor, estimulando a doação de remédios, porém compete a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas.

Anoto inicialmente que o Projeto de Lei em referência foi alvo de diligenciamento e, em resposta, foi acostado aos presentes autos o Ofício nº 356, da Secretaria de Estado da Casa Civil (fl. 14), sintetizando as manifestações da Secretaria de Estado da Comunicação, à época, e da Procuradoria-Geral do Estado, nos seguintes termos:



[...]

A Secretaria de Estado de Comunicação (SEC), consultada de ofício diante da matéria objeto da proposição, mediante o Parecer nº 006/2016/CONJUR, asseverou que o “[...] Projeto de Lei nº 0454.5/2015, uma vez convertida em lei, violará as disposições do art. 50, § 2º, bem como do art. 71, inc. IV, alínea ‘a’, ambos da Constituição Estadual, que conferem ao Governador do Estado a iniciativa privativa de projetos de lei que demandem novas ações governamentais ou que interfiram na organização e no funcionamento dos órgãos do Poder Executivo. [...] Patente, ainda, esta a afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes ‘São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’. (CE, art. 32) [...] Resta evidente o vício formal, configurado pela invasão de competência por parte do Poder Legislativo ao tratar de matéria cuja iniciativa é privativa do Executivo”.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), como órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, concluiu, nos termos do Parecer nº 129/16, pela **inconstitucionalidade** do PL em questão, dado que “[...] tal medida legislativa trata de matéria afeta ao Poder Executivo, tanto em termos de regulamentação ou de iniciativa do processo legislativo, quanto na tarefa de executar as atividades ali previstas, sendo por isso inconstitucional: a. por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo; b. por usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se finalidade é apenas autorizar; c. por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes”.

Por fim, informo que a manifestação da Secretaria de Estado da Saúde (SES) será endereçada a essa Presidência oportunamente e que os aludidos documentos seguem anexos.

Na sequência, houve a manifestação da Secretaria de Estado da Saúde, trazida aos autos, em síntese, por meio do Ofício nº 417/2016, da Secretaria de Estado da Casa Civil (fl. 24), do qual destaco:

[...]

A Secretaria de Estado da Saúde (SES) remeteu, por intermédio do Ofício nº 0203/2016, o Parecer COJUR nº 161/16, no qual se manifestou desfavoravelmente ao PL pelos seguintes fundamentos: “No que tange ao mérito do projeto propriamente dito, a DIAF emitiu Informação Técnica nº 12/2016 na qual se posicionou desfavoravelmente a proposta legislativa por ter constatado vício de origem e, especificamente quanto à matéria, identificou a usurpação de competência da Secretaria de Estado da Saúde, conforme disposto no inciso VI do art. 67 da Lei Complementar nº 381, 07 de maio de 2007 [...]. Salientamos, ainda, que a iniciativa acarretará despesas de cunho patrimonial e pessoal aos cofres públicos em um momento de baixa na arrecadação tributária, o que poderá tornar a



inovação legislativa, caso venha a ser aprovada, em 'letra vazia', na medida em que o Estado não terá recursos para criar o programa com a abrangência necessária para que este reverta em benefício efetivo a uma parcela significativa da população catarinense".

Por sua vez, a UNESCO, fez as considerações (fls. 43/48) que ora transcrevo:

[...]

Em relação ao Pedido de Diligência ao Projeto de Lei n. 0454.5/2015, segue considerações pontuais aos itens mencionados no documento:

Analisando o projeto proposto percebe-se que ele se preocupa com as questões legais e técnicas de funcionamento, uma vez que prevê a presença de farmacêutico responsável técnico, controle de estoque semanal, exigência de prescrição médica para sua dispensação.

No entanto, é importante avaliar a associação do Banco de Remédios às farmácias e drogarias do Programa "Aqui tem Farmácia Popular", nas unidades de rede própria do Programa "Farmácia Popular" e nos Postos de Saúde.

Elencamos alguns pontos para reflexão:

Programa Aqui tem Farmácia Popular: Enquadram-se aqui farmácias comerciais credenciadas ao programa. Como garantir que tais farmácias tenham espaço físico adicional para estocagem do banco de remédios, uma vez que estes não podem estar na mesma área física dos medicamentos comercializados? Como garantir que não haverá comercialização dos medicamentos arrecadados em doação? Como garantir equipe suficiente para realização das atividades que demandam um programa como esse?

Unidades de rede própria do Programa Farmácia Popular: Trata-se de farmácias que atendem a um programa federal em âmbito municipal. Esta farmácia trabalha com elenco de medicamentos previamente padronizados. Como justificar que alguns itens são doados e outros vendidos a preço de custo? Como explicar a população que nem sempre os medicamentos estarão disponíveis, uma vez que elas não compreendem a diferença dos estoques padronizados x não padronizados? A inserção das atividades do Banco de Remédios deve ser discutida em âmbito federal, uma vez que fere a legislação que regulamenta o programa.

Unidades Básicas de Saúde (Postos de Saúde): As unidades de saúde trabalham com o elenco de medicamentos padronizados em âmbito municipal. Como justificar que alguns itens são doados e outros vendidos a preço de custo? Como controlar o estoque de medicamentos nestas unidades? Teremos farmacêutico responsável nas Unidades para a realização da avaliação físico-química dos medicamentos recebidos em doação?

Outras questões que merecem destaque:

Art. 2º, II - Atendimento exclusivo a pessoas comprovadamente



carentes.

Para contemplar tal requisito, este Banco necessitará de Assistente Social capaz de realizar a análise socioeconômica de todos os pacientes interessados em utilizar este serviço, necessitando de um cadastro de pacientes informatizado.

Art. 2º, II, § 2º - Classificação, contagem de conteúdos e verificação dos prazos de validade, previstas no inciso I deste artigo, deverão ser realizadas por profissionais da área de farmácia, vinculados à administração pública estadual.

Os profissionais podem ser vinculados à administração pública estadual, no entanto, há a necessidade de farmacêutico e funcionários com dedicação exclusiva a atividade. Justificativa: Neste processo de triagem, além da classificação, contagem e verificação da validade, também deverão ser realizadas inspeções visuais para verificar possíveis alterações nos medicamentos um a um.

Os medicamentos que apresentarem prazo de validade vencido ou alguma alteração visual devem ser descartados através de empresa habilitada para tal atividade. A equipe que realiza este processo precisa estar bem treinada, pois é uma atividade repetitiva e lenta, o que aumenta a chance de erros. O treinamento constante minimiza estes erros.

Art. 2º, II, § 2º - O fornecimento dos remédios está condicionado à existência em estoque e mediante receita médica original que deverá ser arquivada em local próprio.

Diversos são os profissionais que estão habilitados legalmente a realizarem prescrições medicamentosas. Portanto, sugere-se trocar a expressão "receita médica" por "prescrição medicamentosa válida", pois assim contemplamos todas as outras possibilidades.

Outro ponto a ser observado neste parágrafo é o arquivamento da receita. Sugere-se que este arquivamento aconteça apenas para medicamentos incluídos na portaria 344/98.

Assim, aqueles pacientes que apresentarem uma prescrição com diversos medicamentos poderão retirar no banco aqueles disponíveis e providenciar em outros locais os faltantes. Se houver retenção de receita, esta prática não será possível.

Sugere-se que mediante o fornecimento do medicamento um carimbo seja feito na receita do solicitante para registrar e comprovar que aquele medicamento foi fornecido.

Art. 3º - Só poderão ser aceitas doações de remédios que estejam em bom estado de conservação, inclusive com embalagem, bula e dentro de prazo de validade de, no mínimo, 45 (quarenta e cinco) dias antes da data do vencimento.

Art. 4º - Os remédios deverão ser controlados por meio do respectivo nome genérico (substância ativa) e ter uma relação de similaridade nominal (nome comercial e genérico).



Comenta-se conjuntamente os dois artigos acima citados:

Quando se propõem que os medicamentos serão recebidos da comunidade em geral não é possível garantir em que estado de conservação chegarão até os pontos de coleta.

Desta forma, é de extrema importância a regulação de que forma esta atividade será realizada por profissionais devidamente capacitados, necessitando então de um protocolo de recebimento e triagem de produtos. Esta atividade de triagem vai requerer espaço físico adequado, pessoal capacitado e material físico para manter a estrutura e condições ambientais adequados à atividade e produtos.

Apesar da relevância do projeto, temos o entendimento de que, da forma como está concebido, não é possível garantir os aspectos mínimos de segurança, seja dos aspectos de qualidade do medicamento, como de aspectos relacionados à segurança física dos estoques ou de recursos humanos mínimos necessários para sua execução.

[...]

(grifo acrescentado)

Corroborando as razões expendidas pelas Secretarias de Estado consultadas, bem como da Procuradoria-Geral do Estado, destaco que o Projeto de Lei ora em análise viola a disposição contida no art. 71, I, da Constituição Estadual, que confere ao Governador do Estado a iniciativa privativa de projetos de lei que demandem novas ações governamentais ou que interfiram na organização e no funcionamento dos órgãos do Poder Executivo.

Trago também para Vossas Excelências que essa mesma matéria já foi objeto de discussão na Câmara Federal com o PL 4.617/2016 de autoria do Deputado Luiz Lauro Filho, na qual foi apontada com vício de iniciativa, por ferir o artigo 61, §1º, inciso II, alínea "e", onde cabe ao chefe do Poder Executivo.

Dessa perspectiva, **verifica-se que não é possível, por iniciativa parlamentar, a criação de novas atribuições ao Executivo, ou seja, não deve o Legislativo, por iniciativa própria, propor leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa de outro Poder.**

Sobre o tema o STF já decidiu que:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal,



apta a infirmar, de modo irremissível, à própria integridade do ato legislativo eventualmente editado (STF – Pleno – Adin nº 1.391-2/SP – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção 1, 28 nov. 1997, p. 62.216).

A par disso, o Projeto de Lei em evidência ofende, também, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes do Estado, insculpido no art. 2º da Constituição Federal e, pelo princípio da simetria, reproduzido pelo art. 32 da Constituição Estadual.

Ante o exposto, no âmbito desta Comissão, meu parecer é pela **INADMISSIBILIDADE** e consequente **REJEIÇÃO** ao Projeto de Lei nº 0454.5/2015, de autoria do Deputado Luiz Fernando Vampiro, uma vez que a proposição apresenta vício de iniciativa e ofende a Constituição Estadual.

Sala da Comissão,

Deputado Kennedy Nunes
Relator