



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO Nº 70083881433 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**REQUERIDOS: MUNICIPIO DE CAMAQUÃ**

**CÂMARA DE VEREADORES DE CAMAQUÃ**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA  
PEREIRA**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Camaquã. Lei Municipal nº 10/1997. Norma que disciplina a apresentação de receituário médico, dispondo sobre ato médico típico, matéria de competência privativa da União Federal, desbordando do interesse meramente local ou peculiar do Município. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, e 13 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 22, inciso XVI, e 30 da Constituição Federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 10**, de 28 de novembro de 1997, em sua redação originária e na que lhe foi dada pela Lei Municipal n.º 2.197/2018, que *dispõe sobre apresentação de receituário médico e dá outras providências*, do **Município de Camaquã**, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, e 13 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 22, inciso XVI, e 30 da Constituição Federal.

O Município, notificado, prestou suas informações através do Prefeito Municipal, asseverando, em síntese, que a norma atacada não padece de qualquer vício, tendo sido editada no peculiar interesse local, já que tem por escopo preservar a integridade física dos cidadãos e assegurar que os mesmos tenham receitas com informações claras sobre a medicação indicada, evitando-se, assim, prejuízos aos pacientes e ao próprio ente público municipal. Postulou, por fim, a improcedência do pedido (fls. 62/9).

A Câmara de Vereadores de Camaquã, também notificada, manteve-se silente (certidão da fl. 78).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela manutenção da lei questionada, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 74/5).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

É o breve relatório.

2. Em que pesem as respeitáveis razões deduzidas pelo Município e pela Procuradoria-Geral do Estado, bem como a louvável preocupação que inspirou o legislador municipal quando da edição da lei fustigada, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

No Brasil, o sistema constitucional implantado com a Carta de 1988 elevou os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.

A Carta Magna, ao inserir o Município como componente da Federação, inscrevendo a autonomia como sua prerrogativa intangível (artigos 1º e 18 da carta), reconhecendo-lhe a natureza de entidade estatal de terceiro grau, com outorga de personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa<sup>1</sup>, assegurou-lhe o poder de auto-organização, de autogoverno e, também, os poderes de autolegislar, editando leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar, e autoadministrar, com gestão própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, legislar sobre seus tributos e aplicar rendas<sup>2</sup>, na linha do disposto nos artigos 29 e 30 da Carta Federal.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008.p. 110.

<sup>2</sup> Idem, p. 94.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

Como preleciona Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*[...]. No sistema constitucional brasileiro, que é o de poderes enumerados, as competências são, em regra, estanques, salvo as que expressamente a Lei Magna declara concorrentes ou comuns (CF, arts. 23-24). Daí a oportuna observação do professor Odilon de Andrade de que, “delimitada a esfera de competência de cada uma das entidades administrativas – União, Estado, Município -, nenhuma interpenetração pode haver entre elas; nesse sentido é que se diz que, no âmbito de suas atribuições, o Município está acima do Estado e da União, só podendo refreá-lo o Judiciário, por ação própria, quando comete excessos”. Ajusta-se essa opinião à dos juristas que consideram a autonomia municipal, assegurada na Constituição, coimo um direito público subjetivo do Município, para cuja tutela dispõe seu titular de todas as ações e recursos processuais, oponíveis a qualquer poder, órgão, autoridade ou particular que obste ou embarace seu exercício. [...].*

Nessa ordem, o Município, embora dotado de autonomia política e administrativa, não está isento do dever de obedecer às normas constitucionais que tratam das competências dos diversos entes federados, devendo atuar no estrito âmbito das competências a ele outorgadas pela Carta Magna, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal e artigo 13 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assim preceituam:

*Constituição Federal*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

---

<sup>3</sup> Idem, ibidem.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

*IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;*

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*

*VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

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

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

*IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

### *Constituição Estadual*

#### ***Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:***

*I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;*

*II - dispor sobre o horário e dias de funcionamento do comércio local e de eventos comerciais temporários de natureza econômica; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 58, de 31/03/10)*

*III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;*

*V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;*

*VI - disciplinar a localização, nas áreas urbanas e nas proximidades de culturas agrícolas e mananciais, de substâncias potencialmente perigosas;*

*VII - promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana;*

*VIII - fomentar práticas desportivas formais e não-formais;*

*IX - promover a acessibilidade nas edificações e logradouros de uso público e seus entornos, bem como a adaptação dos transportes coletivos, para permitir o acesso das pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 56, de 03/04/08)*

Esse dever de observância das normas constitucionais atinentes à repartição de competência entre os entes federados, igualmente, resta reafirmado no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, que dispõe, expressamente, que:

*Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*[...].*

No caso em testilha, o Município de Camaquã editou norma legal dispendo sobre a forma como devem os médicos utilizar seus receituários (artigo 2º), estabelecendo a obrigação de que as receitas deverão ser emitidas em letra de forma ou impressas mecanicamente (artigo 3º), bem como que ditas informações devem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

ser afixadas nos consultórios médicos em local visível (artigo 5º), estabelecendo, ainda, infração administrativa para os casos de descumprimento (artigo 4º), o que refoge à competência municipal.

A norma editada, a toda evidência, disciplina a forma de exercício da profissão de médico, estabelecendo como devem esses profissionais elaborar suas receitas, ato médico típico, não se restringindo, assim, a tratar de assunto de interesse local, mas invadindo, isto sim, competência privativa da União Federal, a quem incumbe, com exclusividade, editar normas sobre as condições para o exercício de profissões, nos termos do artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*[...].*

*XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;*

*[...].*

*Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.*

Note-se que, aqui, não se está falando de matéria em que a competência legislativa seria concorrente (artigo 23 da Carta Federal), onde o Município, em caso de lacunas ou omissões deixadas pela União ou pelo Estado, poderia editar normas de caráter supletivo, mas, sim, de competência exclusiva da União, seara em que a invasão por Estados e Municípios leva, inexoravelmente, a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

inconstitucionalidade do texto legal editado, na esteira do que já decidiu essa Corte de Justiça:

*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 -, regrado 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)*

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI LOCAL. FORMA DAS RECEITAS MÉDICAS. 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)*

*ADIN. LEI MUNICIPAL. COMPETE A UNIÃO LEGISLAR SOBRE A FORMA COMO DEVEM SER EXPEDIDAS RECEITAS MÉDICAS E ODONTOLÓGICAS PELOS PROFISSIONAIS DA ÁREA. A LEI IGUALMENTE CRIA ATRIBUIÇÃO NOVA PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, MATÉRIA 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)*





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que determina a utilização de letra de forma ou datilografada nas receitas médicas prescritas dentro do Município de Novo Hamburgo. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada, por apresentar-se competente o Tribunal de Justiça do Estado para o conhecimento e julgamento de ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista o princípio da simetria. No mérito, procedente a ação em razão da invasão em matéria de competência legislativa privativa da União. afronta aos artigos 1, 8 e 13, da Carta Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70000063842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Carlos Stangler Pereira, julgado em 05/06/2000)*

Assim sendo, não há qualquer dúvida de que a Lei Municipal n.º 10/1997, em sua redação originária e na que lhe foi conferida pela Lei Municipal n.º 2.197/2018, está irremediavelmente maculada, visto que editada com indisfarçável invasão de competência privativa da União, impondo-se, pois, sua retirada do ordenamento jurídico.

Essa conclusão, de outra banda, é importante frisar, não amesquinha a autonomia municipal, mas restringe-se a dar efetividade ao texto constitucional, que atribuiu competências legislativas diversas a cada um dos entes administrativos integrantes da federação, impondo a todos sua observância.

O posicionamento firmado, tampouco, desprestigia o direito à saúde dos cidadãos, pois o que se está a dizer é, apenas, que não cabe ao Município dispor sobre a forma como os médicos devem desempenhar sua atividade, não que as receitas por eles emitidas não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

devam ser claras e legíveis, de molde a permitir sua exata compreensão pelos pacientes e farmacêuticos.

A matéria tratada na lei fustigada não diz respeito, diretamente, à garantia ao direito à saúde ou mesmo ao exercício da polícia administrativa em matéria de interesse local sob o prisma de proteção à saúde, o que seria de competência do Município, nos moldes do artigo 13, inciso I, da Constituição do Estado, mas se restringe a disciplinar um típico ato médico – emissão de receitas -, regrado o exercício da profissão por esses profissionais, o que refoge ao âmbito de competência legislativa municipal.

Não se olvida a louvável preocupação dos Edis Municipais e do Sr. Prefeito de garantir um atendimento médico de qualidade à população local, mas não se pode admitir que, sob esse pálio, editem normas que extrapolem sua competência legislativa, malferindo o texto constitucional.

Como corolário, impositiva a procedência do pedido.

**3. Pelo exposto, a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** em exercício requer seja julgada **integralmente procedente** a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 10**, de 28 de novembro de 1997, em sua redação originária e na que lhe foi dada pela Lei Municipal n.º 2.197/2018, que *dispõe sobre apresentação de receituário médico e dá outras providências*, do **Município de Camaquã**, por ofensa ao disposto nos artigos 8º,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**  
pgj@mp.rs.gov.br

*caput*, e 13 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 22, inciso XVI, e 30 da Constituição Federal.

Proto Alegre, 1º de junho de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária).

VLS/CLM