



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições,
com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal,
combinado com o artigo 95, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição
Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada, do ordenamento jurídico,
da **Lei n.º 8.947 “A”**, de 20 de fevereiro de 2019, do **Município de
São Leopoldo**, que *dispõe sobre a criação do Banco Municipal de
Medicamentos doados e dá outras providências*, pelas razões de
direito a seguir expostas:

1. O ato normativo impugnado tem a seguinte

redação:

SUBJUR N.º 590/2020



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**

LEI Nº 8.947 "A", DE 20 DE FEVEREIRO DE 2019.

"DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO BANCO MUNICIPAL DE MEDICAMENTOS DOADOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

JOSÉ ARY MOURA, Presidente da Câmara Municipal de São Leopoldo, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte LEI

Art. 1º Fica criado o Banco Municipal de medicamentos doados, sob a responsabilidade do município de São Leopoldo.

Parágrafo único. O banco municipal de medicamentos doados de que se trata esta Lei será gerenciado pelo Poder Executivo junto à Secretaria de Saúde nos moldes a seguir especificados, a fim de evitar perdas de medicamentos em bom estado e não utilizados.

Art. 2º O banco municipal de medicamentos doados terá por objetivo:

I - a formação de estoques, a partir de doações de medicamentos por pessoas físicas ou jurídicas;

II - assegurar medicamentos básicos e essenciais à população, disponibilizando-os, de forma gratuita, a cidadãos assistidos pela rede pública de saúde.

Art. 3º O banco municipal de medicamentos doados funcionará junto à farmácia municipal.

§ 1º A classificação, contagem de conteúdos, verificação de prazos de validade, organização e distribuição, deverão ser desempenhadas por profissionais da área de farmácia vinculados à farmácia municipal.

Art. 4º O fornecimento dos medicamentos fica condicionado à apresentação do Cartão Nacional de Saúde emitido pelo Sistema Único de Saúde - SUS, ao estoque do medicamento e à apresentação de receita médica original emitida pela rede municipal de saúde, e deverá ter sua cópia arquivada em local próprio.

Art. 5º Os estoques de medicamentos devem ser relacionados e atualizados semanalmente.

§ 1º A relação dos medicamentos disponíveis deverá ser disponibilizada por meio eletrônico no site da prefeitura municipal, contendo o nome do medicamento e sua data de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**

validade, podendo ser acessada pela rede mundial de computadores por qualquer cidadão.

Art. 6º Só poderão ser aceitas doações de medicamentos que estejam em bom estado de conservação, acompanhados pela bula e com prazo mínimo de quarenta e cinco dias antecedentes da data do vencimento.

Art. 7º Os medicamentos deverão ser controlados através do seu respectivo nome genérico (substância ativa) e ter uma relação de similaridade nominal (nome comercial e/ou genérico).

Art. 8º O Poder executivo deve incentivar, através de divulgação e campanhas, a prática de doações de medicamentos.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Câmara Municipal de São Leopoldo, 20 de fevereiro de 2019.

*JOSÉ ARY MOURA
Presidente da Câmara.*

2. Conforme se verifica do processo legislativo anexo, a Lei Municipal n.º 8.947-A/2019 de São Leopoldo teve origem em projeto de lei de iniciativa parlamentar.

Ocorre que a matéria regulada é daquelas que necessita de impulso normativo do Senhor Prefeito Municipal, razão pela qual o ato normativo local padece de vício formal de inconstitucionalidade, por violação à esfera de competência do Poder Executivo local.

Como se sabe, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Somente o Poder Constituinte originário apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**

pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a esse princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Feitas tais considerações, observa-se que o Poder Legislativo do Município de São Leopoldo, por melhores que tenham sido suas intenções, ao dispor sobre a criação do Banco de Medicamentos, que funcionaria por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

De fato, no caso em análise, a lei municipal combatida padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

exegese dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II – disponham sobre:

[...].

d) criação, estruturação e atribuição das Secretárias e órgãos da administração pública.

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...].

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...]

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a si a elaboração de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

¹ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Postula-se a existência de uma *reserva de ato de administração*², própria da esfera executiva, que não pode ser toldada por regulamentações legais excessivamente invasivas que acabem por esvaziar as escolhas políticas de governo.

Nesse sentido, é a lição de Hely Lopes Meirelles³:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. [...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

² Nesse sentido: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.060, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL COM O OBJETIVO DE AUTORIZAR A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO PELO EXECUTIVO COM ENTIDADES RELIGIOSAS. INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO* (ARTS. 5º E 47, II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVIABILIDADE DA ELABORAÇÃO, PELO LEGISLATIVO, DE LEI AUTORIZATIVA PARA ATUAÇÃO DO EXECUTIVO EM MATÉRIA DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM EFEITO EX TUNC. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258910-75.2018.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 13/05/2019)

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 506/507.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Necessário, ademais, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Acerca da indevida ingerência do Poder Legislativo no Executivo, já decidiu o Tribunal de Justiça Gaúcho:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pantano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. 3. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079286480, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 04/02/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE ACERCA DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA DE SAÚDE. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Lei Municipal nº 3.088/2018 que trata sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início. Como consequência, altera a organização e funcionamento das estruturas administrativas da Secretaria de Saúde. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076971415, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/11/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N. 2.104/2015. PROGRAMA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Preliminar irregularidade formal do processo rejeitada, na medida em que o Prefeito Municipal de Estância Velha, legitimado ativo para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, nos termos do artigo 95, § 2º, da Constituição Estadual, embora não tenha firmado a inicial, outorgou poderes específicos para propor a presente ação ao advogado que a firmou com a indicação objetiva e individualizada da regra legal impugnada, reputando-se, assim, válida a representação em conformidade com a orientação consolidada no STF e neste Órgão Especial. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que acabou regulando matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da Administração Pública, ao indicar a necessidade de destinação de uma Secretaria específica para a Cultura no Município, desmembrando-se a Secretaria Municipal da Educação e Cultura atualmente existente, além de criar atribuições e serviços que, para sua implementação, certamente, demandarão maiores gastos não previstos na Lei Orçamentária. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

70066455122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em
07/05/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOM RETIRO DO SUL. LEI MUNICIPAL. PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL CORRIGIDA COM A JUNTADA DO INSTRUMENTO DE MANDATO COM PODERES ESPECÍFICOS. LEI QUE CRIA DESPESA PARA O EXECUTIVO E ALTERA O ORÇAMENTO. VÍCIO DE INICIATIVA, PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066102690, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 20/06/2016)

E tal posicionamento está em consonância com o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema específico dos autos, ocasião em que julgou inconstitucional lei do Município de São Francisco de Assis, de origem parlamentar, que criava Banco Municipal de Medicamentos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)

Além disso, a lei impugnada enseja, também, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III⁴, e 154, incisos I e II⁵, da Carta Estadual, pois seu cumprimento gerará despesa não prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Orçamento Anual do Município de São Leopoldo, criando atribuições que, para sua execução, demandarão maiores gastos pela Administração Municipal, tais como contratação de servidores para atender ao aumento da demanda de serviço⁶ (artigo 3º, parágrafo 1º, e artigo 5º, ambos da Lei Municipal n.º 8.947-A/2019 de São

⁴ Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

[...].

⁵ Art. 154 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...].

⁶ Nesse sentido, vale conferir as razões de veto ao Projeto de Lei n.º 114/2017 (fls. 35/36), que deu origem à lei municipal ora impugnada, em que o Senhor Prefeito Municipal de São Leopoldo cita uma série de exigências para que medicamentos possam ser distribuídos à população – referentes a controle sanitário, dispensação e armazenamento –, as quais praticamente inviabilizam a execução da lei nos moldes apresentados pelo Poder Legislativo. Inclusive, o Chefe do Poder Executivo local assevera que a Farmácia Municipal não está autorizada a receber medicamentos de procedência desconhecida, até mesmo como forma de resguardar juridicamente o ente público de eventuais responsabilizações por fornecimento de medicamento sem garantia de qualidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Leopoldo), reserva de espaço físico para o desempenho da atividade junto à farmácia municipal (artigo 3º, *caput*, da Lei Municipal n.º 8.947-A/2019 de São Leopoldo), além de elaboração de campanhas de divulgação do programa (artigo 8º da Lei Municipal n.º 8.947-A/2019 de São Leopoldo).

Este é o entendimento desse Tribunal de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE-RS. PADRONIZAÇÃO DAS PLACAS INDICATIVAS DE NOMES DE RUAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÃO NITIDAMENTE EXECUTIVA. PROPOSIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o proponente objetiva a declaração de inconstitucionalidade de Lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu a padronização das placas indicativas de ruas e logradouros públicos no Município de Pantano Grande, mediante a afixação de novas placas nas esquinas das vias públicas. 2. Configurada a violação do princípio da separação dos poderes, consubstanciada, aqui, na usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei que dispõe sobre matéria essencialmente administrativa (no caso, a padronização de placas indicativas de ruas e logradouros públicos). Precedentes deste Órgão Especial. 3. **A norma questionada, ao impor ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade de substituição das referidas placas, acaba por gerar despesas não previstas no respectivo orçamento, inexistindo, tampouco, a indicação da respectiva fonte de custeio, o que resulta em afronta ao disposto nos arts. 149, incisos I, II e III, e 154, inciso II, ambos da Carta Estadual.** Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Leopoldo), reserva de espaço físico para o desempenho da atividade junto à farmácia municipal (artigo 3º, *caput*, da Lei Municipal n.º 8.947-A/2019 de São Leopoldo), além de elaboração de campanhas de divulgação do programa (artigo 8º da Lei Municipal n.º 8.947-A/2019 de São Leopoldo).

Este é o entendimento desse Tribunal de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE-RS. PADRONIZAÇÃO DAS PLACAS INDICATIVAS DE NOMES DE RUAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÃO NITIDAMENTE EXECUTIVA. PROPOSIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o proponente objetiva a declaração de inconstitucionalidade de Lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu a padronização das placas indicativas de ruas e logradouros públicos no Município de Pantano Grande, mediante a afixação de novas placas nas esquinas das vias públicas. 2. Configurada a violação do princípio da separação dos poderes, consubstanciada, aqui, na usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei que dispõe sobre matéria essencialmente administrativa (no caso, a padronização de placas indicativas de ruas e logradouros públicos). Precedentes deste Órgão Especial. 3. **A norma questionada, ao impor ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade de substituição das referidas placas, acaba por gerar despesas não previstas no respectivo orçamento, inexistindo, tampouco, a indicação da respectiva fonte de custeio, o que resulta em afronta ao disposto nos arts. 149, incisos I, II e III, e 154, inciso II, ambos da Carta Estadual.** Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

70079368858, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 04/02/2019)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DE PINTURA DE FAIXAS DE SEGURANÇA EM FRENTE A TODA A REDE ESCOLAR MUNICIPAL, BEM COMO DA OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PROMOVER CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. A Lei - Pelotas nº 6.092/14 padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. 2. A Lei em comento traz, no seu bojo, regramento que impõe à Administração Pública a tomada de providências, in casu, a colocação de faixa de pedestre em frente a todas as escolas municipais, bem como a promoção de campanhas de conscientização dos motoristas. Esta previsão, partindo de iniciativa do Poder Legislativo, deixa clara a inconstitucionalidade formal do diploma vergastado, em razão da inobservância da regra constitucional que assegura ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para editar leis a respeito da matéria, bem como em face à afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, expresso no art. 10 da CE-89. 3. A materialização do objeto da lei inquinada aumenta a despesa pública, sem que haja prévia dotação orçamentária, afrontando o estatuído nos arts. 149, I, II e III, combinados com o art. 154, I e II, todos da CE-89. 4. Caracterizada está a inconstitucionalidade da Lei - Pelotas nº 6.092, de 18MAR14. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061159901, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 22/06/2015)*

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**

Administrador Público e do Legislador⁷, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, sobreveio ao ordenamento constitucional a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*. Dentre as medidas adotadas em referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, segundo a qual toda a concessão de incentivo ou benefício de natureza fiscal deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou[§] altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016)

Embora seja cediço, não custa ressaltar que o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

Nesse sentido:

⁷ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na SUBJUR N.º 590/2020



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - **O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227).** A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. **Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342).** - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).

Calha gizar, por oportuno, que a norma constitucional em liça se aplica aos Municípios, por força do já referido artigo 8º da Constituição Estadual.

A lei em exame, como já frisado, criou despesas para a Secretaria Municipal da Saúde, sem demonstração do impacto financeiro sobre a Administração Pública, o que pode comprometer a gestão da Comuna, prejudicando a execução de todos os demais programas e serviços sob sua responsabilidade.

Em razão dos fundamentos lançados, deve ser expungida do mundo jurídico a Lei Municipal n.º 8.947 “A”, de 20 de fevereiro de 2019, de São Leopoldo.

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

A) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da Lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**

B) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa das normas, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

C) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n.º 8.947 “A”, de 20 de fevereiro de 2019, de São Leopoldo, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 15 de dezembro de 2020.

FABIANO DALLAZEN,
Procurador-Geral de Justiça.

AAM/LCA