



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.532/2021 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE KITS DE MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO PRECOCE DA COVID-19 NA REDE PÚBLICA DO SUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

1. Lei nº 6.532/2021, do Município de Santa Maria/RS, que dispõe sobre a disponibilização gratuita de kits de medicamentos para tratamento precoce da Covid-19 na rede pública do SUS do Município de Santa Maria/RS. Lei de iniciativa parlamentar.

2. Ocorre que as políticas públicas de gerenciamento da pandemia são questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências. No âmbito municipal, trata-se de atribuição da Secretaria de Saúde, em obediências às diretrizes traçadas pelo Prefeito Municipal.

3. Ainda, conforme elucida o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre proteção à saúde é concorrente para a União e os Estados. Nesse contexto, os Municípios atuam apenas de forma suplementar, quando houver interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

4. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da CE/1989 e artigos 24, inciso XII e 30, incisos I e II, da CF/1988.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

DE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-
97.2021.8.21.7000)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	PROPONENTE
MUNICIPIO DE SANTA MARIA	REQUERIDO
CAMARA DE VEREADORES DE SANTA MARIA	REQUERIDO
PROCURADOR GERAL DO ESTADO	INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE)**, **DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES. GUINThER SPODE**, **DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**, **DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**, **DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. EDUARDO UHLEIN**, **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**, **DES.ª LIZETE ANDREIS SEBEN** E **DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO**.

Porto Alegre, 10 de dezembro de 2021.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL,
Relator.

RELATÓRIO

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em face da Lei Municipal nº 6.532, de 19 de abril de 2021, do Município de Santa Maria/RS, que *“Dispõe sobre a disponibilização gratuita de kits de medicamentos para tratamento precoce da Covid-19 na rede SUS do Município de Santa Maria durante o período da pandemia e dá outras providências”*, por ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual.

Em razões, afirma que a lei municipal objurgada, ao instituir a disponibilização gratuita de kits de medicamentos para o tratamento precoce da Covid-19 na rede SUS do Município de Santa Maria/RS, durante o período da pandemia, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa, cuja deliberação é de competência da Administração Municipal. No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, “caput”, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública. Assevera que a Lei Municipal nº 6.532/2021, além de disciplinar matéria nitidamente administrativa, igualmente criou atribuições ao Poder Executivo quanto a



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

distribuição dos fármacos, com clara invasão de competência, violando, modo direto, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Na mesma linha, a lei hostilizada positiva, ainda, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 10 da CE/1989. Requer a procedência do pleito.

Ausente pedido liminar, foi recebida a petição inicial – fls. 66/67.

O Município de Santa Maria/RS apresentou informações às fls. 89/93 e destacou que é possível perceber que a Lei Municipal nº 6.532/2021 padece de vício de iniciativa, eis que proposta pelo Poder Legislativo, representando usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. No que se refere à iniciativa, aduziu ser imprescindível analisar a matéria tratada na lei objurgada, vez que autoriza a Secretaria Municipal de Saúde de Santa Maria/RS a distribuir kits de medicamentos contra a Covid-19, gerando atribuições a órgãos da estrutura administrativa do Poder Executivo, sendo que a dispensação de medicações sem eficácia comprovada na rede pública (a par de violar os princípios da eficiência, da legalidade e da probidade administrativa) é o prejuízo real que suas consequências trarão para boa parte da população e da classe médica (exigida pelos pacientes a realizar tratamento ineficaz e prejudicial em razão da comoção social causada por uma lei autorizando a Secretaria de Saúde a distribuir medicamentos). Por fim, ressaltou que o direito à saúde é garantia amparada na esfera constitucional e infraconstitucional, tratando-se de direito social disposto no artigo 6º da Constituição Federal. Concebida enquanto “direito de todos e dever do Estado”, o artigo 196 da CF/1988 consolida o direito à saúde como garantia fundamental de plena eficácia e, para que tenha



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

eficácia o tratamento adequado, pressupõe aquele testado e identificado como a melhor opção para aquela doença.

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada – fl. 97.

Notificada, a Câmara de Vereadores Municipal deixou transcorrer “*in albis*” o prazo para manifestação – certidão de fl. 99.

O Ministério Público pugnou pela procedência da ação – fls. 104/110.

É o relatório.

VOTOS

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)

De início, transcrevo o teor da Lei Municipal nº 6.532/2021, para exata compreensão e elucidação da “*quaestio*” apresentada pelo proponente:

“LEI Nº 6.532, DE 19 DE ABRIL DE 2021.

DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE KITS DE MEDICAMENTOS PARA O TRATAMENTO PRECOCE DA COVID-19 NA REDE SUS DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, DURANTE O PERÍODO DA PANDEMIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

JOÃO RICARDO VARGAS, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria, Rio Grande do Sul,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

FAÇO SABER que, em conformidade com o que determina o § 6º do artigo 86 da Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta casa, em seu artigo 46, § 1º, inciso IV, o Plenário aprovou e EU promulgo o seguinte:

Art. 1º Fica a Secretaria Municipal de Saúde autorizada a distribuir kit com os medicamentos hidroxiclороquina, ivermectina, azitromicina, bromexina, nitazoxanida, zinco, vitamina D, anti-coagulantes e/ou outros fármacos indicados e custeados ou distribuídos pelo Ministério da Saúde, mediante orientação e prescrição médica, aos pacientes com sintomas do Covid-19.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação e vigorará enquanto perdurar a declaração de pandemia pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2) pela Organização Mundial de Saúde.

PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA MARIA, aos dezenove (19) dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e um (2021).

*Ver. JOÃO RICARDO VARGAS,
Presidente da CMVSM.”.*

Pois bem. Ao Prefeito compete iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na CE/1989, sancionar projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis e dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal (artigo 82, incisos III, IV e VII, c/c artigo 8º, todos da Constituição Estadual), assim como iniciar o processo legislativo referente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

à criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 60, inciso II, alínea “d”, c/c artigo 8º, ambos da Constituição Estadual), competindo à Câmara Municipal de Vereadores votar a proposta.

“Art. 8.º 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.

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública;

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...)

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

IV – sancionar projetos de lei aprovados pela Assembléia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis;

(...)

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

Ou seja, a iniciativa para o processo legislativo é condição de validade do ato normativo resultante, acarretando inconstitucionalidade formal a inobservância da regra constitucional de restrição.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

No cômputo dos elementos constantes no caderno processual – documentos de fls. 35/59, verifica-se que a Lei Municipal nº 6.532/2021 é oriunda da aprovação do Projeto de Lei nº 9196/2021, de autoria do vereador Tubias Callil. Portanto, de fato, cuida-se de norma de iniciativa parlamentar.

Conforme se depreende da leitura da referida Lei Municipal, essa cuida – no contexto de combate à pandemia do coronavírus – da distribuição gratuita de kits de medicamentos para tratamento precoce da Covid-19 na rede pública SUS do Município de Santa Maria/RS.

Ocorre que as políticas de combate à pandemia do coronavírus são **matérias administrativas, cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Poder Executivo.**

As políticas públicas de gerenciamento da pandemia são questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências. No âmbito municipal, trata-se de atribuição da Secretaria de Saúde, em obediências às diretrizes traçadas pelo **Prefeito Municipal.**

Vê-se, aqui, ingerência do Legislativo na organização e funcionamento da Administração Municipal, e no exercício do Poder de Polícia.

Por conseguinte, ante a usurpação de competência legislativa, vislumbra-se ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

“Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.”.

Esse é o entendimento já consolidado por esta Egrégia

Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. LEI Nº 3.883/2020. PANDEMIA CORONAVÍRUS. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. I – A Lei Municipal 3.883/2020, do Município de Encruzilhada do Sul, de iniciativa do Poder Legislativo, determina o pagamento de adicional de insalubridade de quarenta por cento (40%) sobre o salário-base dos profissionais da saúde e demais servidores que atuem em unidades sanitárias do Município, cujas instituições de saúde a que estiverem vinculados prestarem atendimento direto de pacientes, de forma diária, até que a Covid-19 seja considerada como doença endêmica pelo Ministério da Saúde. II – Caso em que resta configurada ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência privativa do Poder Executivo Municipal, em afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual, bem como violação ao princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, insculpido no art. 10 da mesma Carta. Precedentes deste Tribunal de Justiça. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084572858, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 12-03-2021)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IBIRAIARAS. LEI MUNICIPAL Nº 2.479/2020. NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR. COMBATE AO CORONAVÍRUS. OBRIGATORIEDADE DE REMESSA DE RELATÓRIOS SOBRE TODAS AS COMPRAS E CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS QUE TENHAM COMO JUSTIFICATIVA O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES A Lei Municipal nº 2.479/2020, de iniciativa parlamentar, impõe obrigação ao Poder Executivo determinando a remessa de informações sobre todas as compras e contratações de serviços que tenham como justificativa o estado de calamidade pública causado pelo novo corona vírus para a Câmara Municipal de Vereadores, para o Controle Interno do Município e para o Tribunal de Contas do Estado. Ao criar atribuição à Administração Municipal, a norma afronta os artigos 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta. Outrossim, considerando a interferência indevida do Legislativo Municipal no Poder Executivo,, vislumbra-se desrespeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto, a nível municipal, no artigo 10 da Carta Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. POR MAIORIA.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084683408, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 12-02-2021)

Constato, portanto, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

De outra banda, denota-se violação às normas de competência legislativa fixadas na Constituição Federal, às quais, pela lógica sistêmica, são normas implicitamente reproduzidas por todas as Cartas Estaduais.

Conforme elucida o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre proteção à saúde é concorrente para a União e os Estados. Nesse contexto, os Municípios atuam apenas de forma suplementar, quando houver interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Por suposto, a norma não se trata de interesse local, uma vez que a pandemia do coronavírus é questão que assola todo o País. Fato esse que, inclusive, justifica a adoção de medidas uniformes e coordenadas.

No exercício da competência suplementar, caberia ao Município dispor de forma a adicionar medidas de proteção, e, não, contrariando a legislação estadual, tratar da matéria de forma mais branda que essa, como fez a Lei Municipal nº 6.532/2021.

Ademais, além do vício de competência e de iniciativa, o trato de tais questões, de forma tão minuciosa, por lei, se mostra contraproducente, uma vez que o processo legislativo, em regra, não é célere o suficiente para acompanhar a rápida alteração do contexto fático do coronavírus.

Gize-se que o direito à vida e à saúde são garantias fundamentais que, ante o conflito de normas, deve prevalecer a que destina a proteção mais ampla.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

O enfoque, não é demasiado ressaltar, da competência legislativa concorrente dos entes federativos em matéria de defesa da saúde, reconhecida na ADPF nº 672, é precisamente franquear condições para uma tutela mais efetiva do direito fundamental em questão, e não, ao contrário diminuir o seu âmbito de proteção.

Destarte, claro está que a Lei Municipal nº 6.532, de 19 de abril de 2021, de Santa Maria/RS, de iniciativa do Poder Legislativo, invadiu matéria de competência e iniciativa reservada ao Poder Executivo, o que enseja o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, nos termos em que proposta a presente ADI.

Diante do exposto, **julgo procedente o pedido**, ao efeito de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.532, de 19 de abril de 2021, do Município de Santa Maria/RS, ante a violação dos artigos 8º, "caput"; 10, 60, inciso II, alíneas "d", e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, bem assim dos artigos 24, inciso XII e 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085333730: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. UNÂNIME."



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085333730 (Nº CNJ: 0046926-97.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Jorge Luís Dall'Agnol Data e hora da assinatura: 17/12/2021 15:32:05</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--