



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

**PROCESSO N.º 5127370-56.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CANGUÇU

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA LISELENA SCHIFINO
ROBLES RIBEIRO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Canguçu. Lei Municipal nº 5.886, de 23 de fevereiro de 2026, que ‘institui o Programa de Farmácias Credenciadas de Canguçu para cobertura complementar de medicamentos da Relação Municipal de Medicamentos (REMUME) e dá outras providências’. Vício de iniciativa. Matéria administrativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, “caput”, todos da Constituição Estadual. Precedentes judiciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 5.886, de 23 de fevereiro de 2026**, que *institui o Programa de Farmácias Credenciadas de Canguçu para cobertura complementar de medicamentos da Relação Municipal de Medicamentos (REMUME) e dá outras providências*, por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao tratar de matéria tipicamente administrativa e dispor sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública, notadamente a Secretaria Municipal de Saúde, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo. Acrescentou, ademais, que a norma impõe a criação de despesa de caráter continuado sem a observância de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da lei (petição inicial e documentos que a instruem se encontram no Evento 1).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 4).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da



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

Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (Evento 11).

A Câmara de Vereadores de Canguçu, notificada (Evento 5), permaneceu silente (Evento 12).

É o breve relatório.

2. A norma legal impugnada foi vazada nos seguintes termos:

LEI N° 5.886/2026

INSTITUI O PROGRAMA DE FARMÁCIAS CREDENCIADAS DE CANGUÇU PARA COBERTURA COMPLEMENTAR DE MEDICAMENTOS DA RELAÇÃO MUNICIPAL DE MEDICAMENTOS (REMUME) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
(...)

Art. 1º *Fica instituído, no âmbito do Município de Canguçu, o “Programa de Farmácias Credenciadas de Canguçu”, cujo objetivo é garantir a dispensação de medicamentos da REMUME por farmácias privadas credenciadas, nos casos de indisponibilidade nas unidades de saúde municipais, mediante receita do SUS.*

Art. 2º *Poderão participar do programa as farmácias sediadas no município que atenderem aos critérios de credenciamento expedidos pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e assinar termo de adesão com o Município.*

Art. 3º *São condições mínimas para credenciamento:*
I. estar regular junto ao Conselho Regional de Farmácia;
II. manter registro eletrônico (integrado ou com interface) com a SMS para conferência de dispensações;
III. preço máximo a ser praticado conforme tabela municipal referenciada;



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

IV. atender aos pacientes encaminhados pelo SUS e apresentar relatório mensal.

Art. 4º *O Município, por meio da SMS, deverá firmar convênio ou termo de compromisso com cada farmácia credenciada, definindo fluxo de atendimento, forma de pagamento, auditoria e exigência de comprovantes e relatórios.*

Art. 5º *O programa abrangerá os medicamentos constantes da REMUME municipal, bem como situações excepcionais definidas em ato próprio da SMS.*

Art. 6º *O Município financiador será responsável pelo ressarcimento à farmácia credenciada, em até 30 (trinta) dias após apresentação de documentos válidos, observando limite orçamentário definido em lei anual.*

Art. 7º *Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as previstas na Lei nº 5.005, de 17 de agosto de 2020.*

Art. 8º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

3. Em que pese se reconheça a louvável intenção dos Edis da Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, ao editar a norma impugnada - que institui o Programa de Farmácias Credenciadas de Canguçu para cobertura complementar de medicamentos da REMUME, criando atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e estabelecendo regras para o credenciamento, controle e ressarcimento de farmácias privadas -, disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa.



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

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, porquanto na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

In verbis:

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.

[...].

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:

[...]

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 iniciativa de projetos que visem dispor sobre tal matéria, sob pena de, em caso



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

de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

[...]

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...].

Nesse compasso, cumpre afastar, de plano, eventual tese defensiva amparada no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911).

No aludido precedente, a Suprema Corte fixou a seguinte tese: *Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).*

Ocorre que a subsunção do caso vertente à referida tese conduz, inexoravelmente, ao reconhecimento da

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

inconstitucionalidade da norma. Isso porque o *distinguishing* (distinção) que se impõe em relação à regra geral do Tema 917 é evidente: a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.886/2026 não gravita em torno da mera e abstrata “criação de despesa” consubstanciada no ressarcimento financeiro às farmácias credenciadas.

O vício insanável da legislação canguçuense repousa, de forma cristalina, na exceção encartada pelo próprio Supremo Tribunal Federal. O diploma legal em xeque adentra, de forma profunda e direta, na estruturação e na atribuição de órgão da Administração Pública local. A norma não se limitou a criar uma despesa genérica, mas efetivamente instituiu um programa complexo que impõe novos encargos, fluxos burocráticos e obrigações gerenciais contínuas à Secretaria Municipal de Saúde (SMS), imiscuindo-se na engrenagem administrativa do Poder Executivo, conduta expressamente vedada pela ressalva da Corte Suprema.

Importante realçar, ademais, que, na espécie, ainda que se cogite de eventual tese no sentido de que a norma atacada apenas traça diretrizes genéricas ou se utiliza da estrutura administrativa já existente, o fato é que o texto legal determina a implementação de uma série de medidas concretas e novas atribuições imperativas ao Poder Executivo Municipal.

A análise detida dos dispositivos da Lei Municipal nº 5.886/2026 revela que a Câmara de Vereadores impôs condutas e



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

fixou balizas rígidas ao agir da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Dentre as obrigações instituídas, a legislação:

- a)** Exige que a SMS expeça os critérios para o credenciamento das farmácias privadas (artigo 2º);
- b)** Pressupõe a criação e manutenção de interface de registro eletrônico para conferência de dispensações de medicamentos junto à SMS (artigo 3º, inciso II);
- c)** Impõe a elaboração de uma tabela municipal referenciada para fixação de preços máximos (artigo 3º, inciso III);
- d)** Determina, de forma cogente, que o Município firme convênios ou termos de compromisso com cada estabelecimento, definindo fluxos de atendimento, formas de pagamento e estabelecendo rotinas de auditoria (artigo 4º);
- e)** Atribui à SMS o dever de regulamentar situações excepcionais no fornecimento de medicamentos por meio de ato próprio (artigo 5º);
- f)** Fixa procedimento e prazo exíguo de 30 (trinta) dias para o ressarcimento financeiro por parte da gestão municipal (artigo 6º).

Como se vê, a análise dos seus preceitos deixa evidente que houve limitação indevida, pelo Poder Legislativo, ao espectro de atuação do Poder Executivo com relação às atribuições da Administração e sua organização. A Câmara de Vereadores não apenas autorizou um programa, mas engessou a discricionariedade do administrador, determinando condutas, criando rotinas de



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

fiscalização (auditoria) e fixando obrigações burocráticas que afetam diretamente o funcionamento interno de órgãos do Poder Executivo.

Assim sendo, nítida a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

É pacífica a posição do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul pela inconstitucionalidade de normas oriundas do Poder Legislativo, quando estas interfiram na atuação administrativa, criando atribuições ao Poder Executivo, conforme ilustra o precedente a seguir indicado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATENDIMENTO DOMICILIAR POR PROFISSIONAIS DA SAÚDE. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I. CASO EM EXAME: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO MUNICÍPIO DE CANGUÇU CONTRA A LEI MUNICIPAL Nº 5.771/2025, PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO DE ATENDIMENTO DOMICILIAR POR PROFISSIONAIS DA SAÚDE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 1. A QUESTÃO EM DISCUSSÃO CONSISTE NA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI MUNICIPAL Nº 5.771/2025, ORIGINADA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI O ATENDIMENTO DOMICILIAR POR PROFISSIONAIS DA SAÚDE, SOB O ARGUMENTO DE VIOLAÇÃO À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA QUE DISPONHA SOBRE CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA



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

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. III. RAZÕES DE DECIDIR:

1. A LEI MUNICIPAL Nº 5.771/2025, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, AO INSTITUIR O ATENDIMENTO DOMICILIAR POR PROFISSIONAIS DA SAÚDE, INGRESSOU EM DOMÍNIO EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVO, CRIANDO OBRIGAÇÕES E DEFININDO A ESTRUTURA DE EXECUÇÃO DE UM NOVO SERVIÇO PÚBLICO. 2. O ARTIGO 1º DA LEI INSTITUI O ATENDIMENTO DE FISIOTERAPIA EM UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE, ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA OU DOMICILIAR, ENQUANTO OS ARTIGOS SUBSEQUENTES DETALHAM SUA OPERACIONALIZAÇÃO. 3. O ARTIGO 4º ESTABELECE, DE FORMA COGENTE, QUE A PREFEITURA MUNICIPAL DEVERÁ REALIZAR CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO DE PROFISSIONAIS, DETERMINANDO QUE O PROCEDIMENTO SERÁ CONDUZIDO PELA SECRETARIA DE SAÚDE. 4. O ARTIGO 5º ATRIBUI À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE A RESPONSABILIDADE PELA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA LEI, CRIANDO NOVAS E ESPECÍFICAS ATRIBUIÇÕES PARA UM ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. 5. A NORMA IMPUGNADA VIOLA A PRERROGATIVA DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIAS ATINENTES À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONFIGURANDO OFENSA DIRETA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, "D", E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IV. DISPOSITIVO E TESE: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DA LEI Nº 5.771/2025, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, POR VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. TESE DE JULGAMENTO: 1. É INCONSTITUCIONAL, POR VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, LEI MUNICIPAL DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUI SERVIÇO PÚBLICO DE ATENDIMENTO DOMICILIAR POR PROFISSIONAIS DA SAÚDE, CRIANDO ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO E INTERFERINDO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 5238568-35.2025.8.21.7000,



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

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roberto Carvalho Fraga, Julgado em: 17-12-2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA OUVIDORIAS EM UNIDADES HOSPITALARES. ATRIBUIÇÕES NITIDAMENTE EXECUTIVAS. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL. 1. Flagrada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para regular temática relacionada à organização e funcionamento da administração pública, qual seja, a criação de ouvidorias em unidades hospitalares do Município de Alvorada, com discriminação das respectivas atribuições. 2. Por tratar-se de matéria essencialmente administrativa, atinente à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal, a iniciativa para deflagrar processo legislativo sobre esse tema compete ao prefeito, nos moldes do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080536766, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em: 27-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão



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

administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023)

Necessário, ainda, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual². 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 inexistente 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 realizado.

² Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

Logo impositiva a procedência da ação.

4. Pelo exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela **procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 23 de junho de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

ACQA

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1400/2026