



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

**PROCESSO Nº 5221860-70.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAPÃO DA
CANOA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CAPÃO DA CANOA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Capão da Canoa. Lei nº 4.099, de 17 de abril de 2026, que ‘institui, no âmbito do Município de Capão da Canoa, a Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia e dá outras providências’. Normativa que teve origem em proposição oriunda do Poder Legislativo. Matéria tipicamente administrativa, relativa à gestão, aos serviços públicos de saúde e à organização municipal, criando atribuições e obrigações operacionais para a Secretaria Municipal de Saúde. Vício de iniciativa. Regulamentação que incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Precedentes jurisprudenciais. Ofensa ao disposto nos artigos



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

*8º, 'caput', 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Capão da Canoa**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 4.099, de 17 de abril de 2026**, daquela Comuna, que institui, no âmbito do Município, a Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia, prevendo diretrizes procedimentais, deveres e serviços públicos a serem assumidos pela estrutura do Poder Executivo, notadamente pela Secretaria Municipal de Saúde, incluindo a emissão gratuita do documento, vinculação de atendimento em unidades de saúde e estruturação de tecnologia com QR Code.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao criar atribuições, obrigar a estrutura da Secretaria Municipal de Saúde a emitir documentos e gerenciar fluxos assistenciais, bem como instituir obrigações de impacto operacional e financeiro, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo, visto que interferiu na organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, além de gerar despesa sem prévia indicação de fonte de custeio. Apontou, por fim, violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes. Requereu a concessão de medida liminar



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

e, ao final, a procedência da ação (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A liminar pretendida foi deferida (Evento 5).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 14).

A Câmara Municipal de Vereadores de Capão da Canoa, devidamente notificada, prestou informações. Em suma, sustentou a regularidade do processo legislativo que culminou no ato normativo impugnado, argumentando a inexistência de afronta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, visto que a norma limitou-se a instituir a Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia - inserindo-se na competência comum de proteção à saúde e suplementar municipal -, sem criar órgãos, extinguir cargos, alterar regime jurídico de servidores ou reestruturar a Secretaria Municipal de Saúde, amparando-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 917 da Repercussão Geral). Defendeu a preservação da discricionariedade técnica do Executivo na regulamentação do sistema e a regularidade do custeio por dotação própria. Postulou a reconsideração da medida liminar deferida e, ao final, a improcedência da ação (Evento 15).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.



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

2. A lei hostilizada, de origem parlamentar, foi vazada nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL Nº 4.099, DE 17/04/2026

INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA, A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DE PESSOA COM ALERGIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Eu, Alessandro Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Capão da Canoa, faço saber que o Poder Legislativo aprovou e eu nos termos do artigo 48, §§ 3º e 7º da Lei Orgânica Municipal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º *Fica instituída, no âmbito do Município de Capão da Canoa, a Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia, destinada a identificar cidadãos portadores de qualquer tipo de alergia, permanente ou recorrente, que possa representar risco à saúde.*

Art. 2º *A Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia tem por finalidade:*

- I - garantir maior segurança nos atendimentos de saúde, especialmente em situações de urgência e emergência;*
- II - prevenir a exposição do portador a medicamentos, alimentos, substâncias ou agentes alergênicos;*
- III - possibilitar a identificação rápida e objetiva da condição alérgica por profissionais da saúde;*
- IV - reduzir riscos à vida, eventos adversos e complicações evitáveis.*

Art. 3º *Para os fins desta Lei, consideram-se alergias, entre outras:*

- I - alergias a medicamentos;*
- II - alergias alimentares;*
- III - alergias respiratórias;*
- IV - alergias dermatológicas;*
- V - alergias a substâncias químicas, biológicas ou ambientais;*
- VI - alergias a insetos, látex, vacinas ou outros agentes reconhecidos por profissional de saúde habilitado.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Art. 4º A Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia deverá conter, no mínimo:

I - nome completo do portador;

II - data de nascimento;

III - número do CPF e/ou Cartão Nacional de Saúde (SUS);

IV - descrição clara e objetiva da(s) alergia(s) da qual é portador;

V - indicação do grau de risco, quando aplicável;

VI - identificação, assinatura e registro do profissional de saúde responsável pela comprovação da alergia;

VII - data de emissão.

Art. 5º A Carteira será emitida gratuitamente pelo Município, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, mediante apresentação de laudo, atestado ou relatório médico que comprove a condição alérgica.

Art. 6º As unidades de saúde da rede pública municipal deverão observar as informações constantes na Carteira, sempre que apresentada pelo paciente ou por seu responsável legal, durante atendimentos, consultas, procedimentos e situações de urgência ou emergência.

Parágrafo único. A apresentação da Carteira não substitui o registro da condição alérgica no prontuário do paciente.

Art. 7º A Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia poderá ser emitida em formato físico e/ou digital.

Art. 8º-A A Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia deverá conter QR Code individualizado, destinado a possibilitar o acesso rápido, seguro e restrito às informações completas do paciente, especialmente em situações de urgência e emergência.

§ 1º Por meio do QR Code, poderão ser consultadas, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação completa do portador;

II - data de nascimento;

III - CPF e/ou Cartão Nacional de Saúde (SUS);

IV - descrição detalhada da(s) alergia(s);

V - substâncias ou agentes alergênicos;

VI - grau de risco;

VII - identificação e registro do profissional de saúde responsável;



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

VIII - data de emissão e de eventual atualização da Carteira.

§ 2º No cartão físico ou digital, deverão constar de forma visível, destacada e de fácil leitura, no mínimo:

I - nome completo do portador;

II - número do CPF;

III - indicação objetiva da(s) alergia(s) principal(is).

§ 3º O acesso às informações disponibilizadas por meio do QR Code deverá observar rigorosamente a legislação vigente sobre proteção de dados pessoais, garantindo a confidencialidade, a segurança e o uso exclusivo para fins de atendimento em saúde.

§ 4º O Poder Executivo regulamentará os critérios técnicos, os níveis de acesso e os mecanismos de segurança relacionados à utilização do QR Code.

Art. 9º *O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei no que couber, especialmente quanto:*

I - ao modelo da Carteira;

II - aos procedimentos de solicitação, emissão, renovação e atualização;

III - à integração das informações aos sistemas eletrônicos de saúde do Município.

Art. 10. *As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.*

Art. 11. *O modelo da Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia consta no Anexo Único desta Lei, integrando-a para todos os efeitos legais.*

Art. 12. *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

3. Merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Capão da Canoa, ao editar a norma impugnada - instituindo, no



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

âmbito do Município, a Carteira de Identificação de Pessoa com Alergia; impondo à Secretaria Municipal de Saúde o dever de emitir gratuitamente o documento mediante análise de laudos médicos; vinculando as unidades de saúde da rede pública municipal a observarem as informações do documento em consultas, procedimentos e situações de urgência; e determinando a estruturação de tecnologia com QR Code individualizado -, disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia privativamente ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa.

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:
[...].*



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

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;

A interferência na esfera administrativa evidencia-se, de modo particular, nos seguintes dispositivos da lei impugnada:

a) o art. 5º determina que a carteira seja emitida gratuitamente pelo Município, **por meio da Secretaria Municipal de Saúde**, mediante análise de documentação médica;

b) o art. 6º impõe às unidades de saúde da rede pública municipal o dever de observar as informações constantes da carteira em atendimentos, consultas, procedimentos e situações de urgência ou emergência;

c) o art. 8º-A determina a adoção de QR Code individualizado e disciplina o acesso, o armazenamento e a segurança das informações do paciente, exigindo a estruturação de solução tecnológica própria;

d) o art. 9º prevê a integração das informações aos sistemas eletrônicos de saúde do Município; e

e) o art. 10 prevê a utilização de dotações orçamentárias para custear a execução da política instituída.



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

Não se trata, portanto, de mera autorização legislativa ou de simples enunciação de política pública. A lei estabelece obrigações administrativas vinculantes, define o órgão responsável pela execução, disciplina fluxos de atendimento e impõe a adoção de infraestrutura tecnológica, substituindo-se ao Poder Executivo na definição dos meios concretos de implementação da política pública.

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 essa matéria, sob pena de, em caso 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.

[...].

Não se desconhece a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da Repercussão Geral, segundo a qual a circunstância de a lei de iniciativa parlamentar



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

acarretar despesa para a Administração Pública, por si só, não conduz à inconstitucionalidade formal, desde que a norma não disponha sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos públicos nem sobre o regime jurídico dos servidores.

A hipótese dos autos, contudo, não se limita à criação de despesa pública. A Lei Municipal nº 4.099/2026 atribui concretamente à Secretaria Municipal de Saúde a emissão gratuita da carteira, impõe às unidades da rede pública municipal deveres específicos durante atendimentos e procedimentos e determina a implementação de sistema tecnológico baseado em QR Code, interferindo diretamente na organização e no funcionamento da Administração Pública.

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, impondo obrigações e rotinas operacionais à Secretaria Municipal de Saúde, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

É estável a posição do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul pela inconstitucionalidade de proposições legislativas oriundas do Poder Legislativo quando estas interfiram na atuação administrativa, criando atribuições e obrigações operacionais para órgãos do Poder Executivo, conforme ilustram os precedentes a seguir indicados:

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



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.310/2022. MUNICÍPIO DE LAJEADO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. VEÍCULO AUTOMOTOR. OBRIGAÇÃO DE RASTREAMENTO VIA GPS. INTERVENÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. *Lei nº 11.310/2022, do Município de Lajeado, que determina que os serviços terceirizados pelo Poder Público, que utilizem veículos, caminhões e máquinas para a prestação de serviços, deverão estar equipados com GPS para rastreamento.* 2. *Lei de iniciativa parlamentar que estabelece obrigação de instalar equipamento de monitoramento e rastreamento via satélite com GPS a todas as pessoas privadas contratadas para prestar serviços para ou em nome do Poder Público Municipal, quando esses serviços utilizarem veículos automotores para tal. A normativa impõe que as informações sejam registradas em tempo real, com espaçamento temporal de no máximo dez minutos, assim como determina a elaboração de relatório a ser apresentado mensalmente ao Executivo local.* 3. **O Legislativo Municipal tratou de questões afetas ao serviço público e contratações feitas pelo Poder Executivo. Intervenção na organização administrativa do Município de Lajeado e imposição de dever de fiscalização a órgão do Executivo local. Verificada inconstitucionalidade formal subjetiva,** ante a violação dos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. 4. *Inexiste imposição de qualquer ônus financeiro à Administração Municipal. Nada obstante, ainda que a houvesse, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência assentada no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a sua aplicação naquele exercício financeiro.* **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085581684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 19-08-2022). Grifou-se



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

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). Grifou-se

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.

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



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

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.

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa – *inconstitucionalidade formal* –, uma vez que, como mencionado alhures, afronta o disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 2 de setembro de 2026.

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

RCA

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 2108/2026