



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL

Autos nº. 0034966-36.2021.8.16.0000

Direta de Inconstitucionalidade nº 0034966-36.2021.8.16.0000

Autor(s): Antonio Tadeu Veneri

Polo Passivo(s):

Relator: Desembargador Ramon de Medeiros Nogueira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 13.942/2021, DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA. DISPONIBILIZAÇÃO DE KIT DE MEDICAMENTOS PARA O TRATAMENTO PRECOCE DE COVID-19. 1. INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA E VULNERAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E À HARMONIA ENTRE OS PODERES MUNICIPAIS. OCORRÊNCIA. PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR. MODIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO MUNICIPAL DE SAÚDE VINCULADO AO PODER EXECUTIVO. DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM MATÉRIA TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 7º E 66, INCISO IV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. PRECEDENTES. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. USURPAÇÃO MUNICIPAL À COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS DEMAIS ENTES POLÍTICOS. NÃO OCORRÊNCIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ASSENTOU A POSSIBILIDADE DE OS MUNICÍPIOS EDITAREM NORMAS DE INTERESSE LOCAL SOBRE PROTEÇÃO À SAÚDE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EFICÁCIA “EX NUNC” DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.



Vistos, relatados e discutidos estes autos de ação direta de inconstitucionalidade 0034966-36.2021.8.16.0000, do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, em que é autor ANTÔNIO TADEU VENERI.

I. RELATÓRIO

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Deputado Estadual ANTÔNIO TADEU VENERI em face da Lei do Município de Ponta Grossa nº 13.942/2021, que disciplinou “(...) a disponibilização gratuita de kits de medicamentos para o tratamento precoce da Covid-19 na rede SUS do Município de Ponta Grossa, durante o período de pandemia”.

Informou que a norma impugnada ostenta vício material de inconstitucionalidade porque o Município invadiu o espaço de competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, para tratar saúde, especificamente sobre o art. 24, inciso XII, da CF/88, reproduzido pelo art. 13, inciso XII, da CE, combinados com o art. 30, incisos I e II, da CF/88, reproduzido pelo art. 17 da Carta Estadual, na medida em que inexistente interesse local.

Argumentou que, em consequência, viola novamente a Constituição ao não atender aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual (art. 1º, inciso I, e art. 4º, da Carta Estadual).

Sustentou que a norma vergastada, também, apresenta vício formal de inconstitucionalidade, porque “(...) viola o princípio da Separação dos Poderes por dois motivos basilares: a invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e a usurpação da reserva da administração, porquanto disciplinou atribuições e funções dos órgãos da Administração Pública, em manifesta incompatibilidade com o art. 66, IV, e art. 87, IV e VI da Constituição do Estado do Paraná”.

Defendeu a presença dos requisitos para concessão de medida cautelar.

Pediu, cautelarmente, a suspensão da eficácia da norma impugnada; no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Lei nº 13.942/2021 de Ponta Grossa.

Esta Relatoria adotou o rito descrito pelo art. 12 da Lei 9.868/99.

Em sua manifestação, a Câmara Municipal de Ponta Grossa



ponderou que: i) inexistente o alegado vício de inconstitucionalidade material, notadamente o Município detém autonomia para legislar em assuntos de interesse local e, além disso, a competência para tratar de saúde é comum de todos os entes federados; ii) o STF vem interpretando ampliativamente a competência dos municípios para tratar de assuntos de interesse local, citando a Lei Federal nº 13.979/2020; iii) inexistente vício formal de inconstitucionalidade, na medida em que a iniciativa do projeto de lei que deu origem à Lei impugnada não é privativa do Chefe do Poder Executivo; iv) “(...) **só - e apenas ‘se’** o parlamentar apresentasse projeto de lei criando ou alterando estrutura de secretaria ou órgãos da administração pública é que haveria inconstitucionalidade” (mov. 24.1).

A Procuradoria-Geral do Estado, no exercício de curadoria, sustentou que tal ato normativo não apresenta vícios formais ou materiais de inconstitucionalidade, salientando que “(...) o Município tem competência para legislar sobre saúde de maneira ampla, inclusive estabelecer os fármacos distribuídos nos estabelecimentos locais de saúde, sem que tais determinações sejam impugnadas pelos demais poderes, em razão da autonomia do Município”, daí o porquê a ação deve ser julgada improcedente (mov. 29.1).

O Município de Ponta Grossa prestou informações, ao que defendeu a improcedência da ação, bem como que esclareceu que deixou de sancionar norma impugnada, embora não por discordar de sua constitucionalidade, ressaltando que o “kit-covid” é repassado pelo Ministério da Saúde, não havendo despesa nova para a urbe e que inexistente obrigatoriedade de fornecimento de tais fármacos, e sim faculdade (mov. 35.1).

Em seu parecer, a Procuradoria-Geral de Justiça defendeu a presença de inconstitucionalidade na norma impugnada por vulneração à harmonia e independência entre os Poderes (art. 7º da Constituição Estadual), bem como refutou a existência de vício de iniciativa legislativa e de usurpação da competência concorrente da União e dos Estados, concluindo pela procedência da ação direta (mov. 39.1).

II. VOTO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada para o exame da compatibilidade constitucional da Lei nº 13.942/2021, de Ponta Grossa, que disciplinou a “(...) disponibilização gratuita de kits de medicamentos para o tratamento precoce da Covid-19 na rede SUS do Município de Ponta Grossa, durante o período de pandemia”, a seguir transcrita:



Art. 1º. Fica o Poder Público Municipal responsável por disponibilizar gratuitamente kits de medicamentos para o tratamento precoce aos pacientes com sintomas da Covid-19 que possuam orientação médica com prescrição dos medicamentos como: hidroxiclороquina, ivermectina, azitromicina, bromexina, nitazoxanida, zinco, vitamina D, anti-coagulantes e/ou outros fármacos que venham a ser liberados e preconizados pelo Ministério da Saúde.

Parágrafo único. Objetivando a aplicação desta lei, o Poder Público poderá firmar parcerias e convênios com a iniciativa privada.

Art. 2º O uso dos medicamentos está condicionado à avaliação médica, a partir do momento da identificação de sintomas ou sinais leves da doença, com realização de exame físico e/ou exames complementares, em Unidades de Saúde do Município.

Art. 3º O médico é o responsável pelo tratamento do paciente e, prescrevendo os referidos medicamentos, deverá aplicar o Termo de Ciência e Consentimento, caso prescreva o uso da hidroxiclороquina.

Art. 4º A distribuição do kit de medicamentos constantes no art. 1º ocorrerá:

I - De acordo com a receita médica utilizando o protocolo regulamentado pelo Ministério da Saúde;

II - o kit deverá ser entregue em um sistema organizado, por etapas de forma que evite aglomerações de pessoas, preferencialmente logo após a consulta, visando evitar mais circulação de pessoas positivas ou com suspeitas da doença;

III - o receituário médico deve ser de controle especial em nome do paciente, determinando a disponibilização gratuita do kit de medicamentos para o tratamento precoce da Covid-19 pela rede SUS do Município, durante o período da pandemia;

IV - quando não for possível a entrega do kit imediatamente após a consulta, para retirada do medicamento, o paciente, acompanhante ou responsável pelo paciente deverá apresentar a receita médica legível em nome do paciente e um documento oficial em nome dele, com foto.

Art. 5º Os medicamentos até então constantes de protocolos válidos, serão aqueles disponibilizados pela União, responsável pela condução sistêmica de estado de calamidade pública sanitária no país.

Art. 6º Esta Lei terá o prazo de vigência em consonância com as medidas restritivas estabelecidas pelo Município de Ponta Grossa,



durante o período de pandemia do Coronavírus.

Art. 7º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Como parâmetro de controle, o autor elegeu os seguintes dispositivos de reprodução obrigatória da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

E da Constituição do Estado do Paraná:

Art. 1.º O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

I - o respeito à unidade da Federação, a esta Constituição, à Constituição Federal e à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais por ela estabelecidos;

(...)

Art. 4.º A organização político-administrativa do Estado compreende os Municípios, regidos por leis orgânicas próprias, observados os princípios da Constituição Federal e desta.

(...)

Art. 7.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



(...)

Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Art. 17. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

(...)

Art. 68. Não é admitido aumento de despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvadas as emendas ao projeto de lei do orçamento anual, quando compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

(...)

Art. 87. Compete privativamente ao Governador:

(...)

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

(...)

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

(...)



VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;

Nesse cenário, impõe-se o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade na Lei impugnada por violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e à harmonia e independência entre os Poderes Municipais (artigos 7º; e 66, inciso IV, ambos da Constituição do Estado do Paraná).

Como se observa, o artigo 1º da norma impugnada responsabilizou à Administração Pública Municipal de fornecer, gratuitamente, determinados medicamentos para o tratamento precoce de Covid-19.

Isto é, a novel legislação acabou por impor modificação das atribuições do Órgão Municipal de saúde do Município de Ponta Grossa, vinculado ao Poder Executivo dessa urbe, o qual passou a atuar, doravante, com o fornecimento de determinados fármacos voltados para o tratamento precoce da referida enfermidade.

Pois bem. Na linha de precedentes que este C. Órgão Especial vem mantendo, tem-se reconhecido que as normas que determinem o fornecimento de medicamentos implicam alteração de atribuições do Órgão de Saúde local e, portanto, estão gravadas pela reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme, *v.g.*, os exemplos que seguem:

Nessa esteira, ao impor à Secretaria Municipal de Saúde de Mandirituba o fornecimento de medicamentos a pacientes portadores de receituário subscrito por médicos particulares (não vinculados ao SUS), a norma guerreada criou uma nova atribuição ao referido Órgão de Saúde vinculado ao Poder Executivo, o que somente poderia ter sido levado ao cabo com a iniciativa do Prefeito Municipal.

Dito de outro modo, antes da edição da Lei objurgada, a Secretaria Municipal de Saúde detinha atribuição de fornecer tão somente os medicamentos prescritos por médicos vinculados ao SUS; a partir dela, porém, passou a deter também a atribuição de entregar aos munícipes os prescritos por médicos particulares.

(TJPR, Órgão Especial, ADI 0041649-26.2020.8.16.0000, Rel. Carlos Mansur Arida, J. 15.12.2020)



E, ainda:

Ademais, não há como deixar de se admitir que a criação, pela legislação ora discutida, de programa municipal que torna obrigatório, por parte da Secretaria Municipal de Saúde, o fornecimento de medicamentos a pessoas de baixa renda, mesmo que de bem intencionado e louvável propósito, **acaba por interferir especialmente nas atribuições desta Secretaria Municipal, visto que em seu artigo 1º, a legislação estabelece que é de responsabilidade das Unidades de Saúde do Município o fornecimento de tais medicamentos à população de baixa renda local.**

(...)

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o executivo, o que não pode prover é situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição" (fls. 73 e 74).

A lei municipal nº 3.199, ao ampliar a atuação do Município, na área da saúde, além de gerar aumento de despesa, acabou por adicionar novas atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, o que viola a norma contida no art. 66, inciso IV, da Constituição Estadual, que diz ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de lei que trata das atribuições dos órgãos da administração pública.

(TJPR, Órgão Especial, ADI 999.328-4, Rel. Sonia Regina de Castro, J. 07.10.2013, DJe 16.10.2013)

Da mesma maneira que ocorreu em tais precedentes, portanto, a norma vergastada da presente ação direta impôs a Órgão Municipal de saúde de Ponta Grossa o fornecimento de determinados medicamentos: se, antes da edição da Lei nº 13.942/2021, tais Órgãos poderiam concentrar seus esforços para a aquisição de fármacos necessários à demanda cotidiana municipal; com a vigência da aludida norma, todavia, a rotina de atuação desse setor municipal foi sensivelmente modificada, uma vez que terá, também, a atribuição para adquirir e distribuir os medicamentos contidos na relação descrita pela norma impugnada, muitas vezes deixando de fornecer remédios para outras patologias por limitação orçamentária.



Em consequência, existe reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para começar projetos de lei que impliquem alteração de atribuição de Órgão Público a ele vinculado, inteligência do art. 66, inciso IV, da Carta Estadual; contudo, consoante se denota do documento juntado no mov. 1.13, o Projeto de Lei nº 35/2021, que originou a norma impugnada, foi protocolado por um grupo de vereadores do Município de Ponta Grossa, impondo-se o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade formal.

Indo além, a investida parlamentar acabou, também, por vulnerar a harmonia e a independência dos Poderes Municipais (art. 7º da Carta Estadual), uma vez que usurpou do administrador público da área da saúde do Município de Ponta Grossa o espaço de definição da melhor política pública para o tratamento da Covid-19, ao, exemplificativamente, (i) detalhar quais serão os medicamentos usados para o tratamento clínico; e (ii) definir rotina de atendimento médico, até mesmo estabelecendo que o tratamento deverá ser precoce.

Ou seja, a norma impugnada acabou por se revelar a materialização de uma política pública específica no âmbito do Município de Ponta Grossa, para, ao fim e ao cabo, suprimir o espaço de discricionariedade do administrador público local.

Nesse ponto, imperioso registrar trecho do parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça (mov. 39.1):

No limite, a Lei Municipal **veicula tomada de decisão administrativa**, ao responsabilizar o Município pela entrega de determinados medicamentos e outras substâncias, alterando a relação de medicamentos essenciais – já estabelecida pelo **gestor municipal da saúde** – para atender às necessidades prioritárias de saúde da população, segundo a demanda e o perfil epidemiológico local. Na prática, a Lei Municipal subverte o esquema de repartição das competências materiais/financeiras entre os entes federativos no âmbito do SUS, altera a padronização e a programação de aquisição dos medicamentos, induz à compra emergencial sem licitação e impõe realocação de recursos – tudo à **revelia do gestor**, a quem **legitimamente compete a tomada de decisão** no ciclo das políticas públicas.

Em complementação, no âmbito do Município de Porto Alegre-RS, ganhou os noticiários o julgamento do Agravo de Instrumento nº 5036690-98.2021.8.21.7000 pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul[1], que, ao apreciar ação civil pública, acabou por derrubar a **nota técnica nº**



01/2021 emanada no Secretário Municipal de Saúde da urbe, que orientava “(...) aos farmacêuticos da Atenção Primária a dispensação dos medicamentos Ivermectina, Azitromicina, Hidroxicloroquina e Cloroquina, para o tratamento precoce da COVID-19”.

Assim, ao largo de adentrar ao mérito da decisão gaúcha, certo é que, em Porto Alegre, o formato do tratamento para o Covid-19 foi definido pela Secretaria de Saúde, Órgão Público vinculado ao Poder Executivo, e não pela Câmara Municipal porto alegrense.

Ainda nessa linha, acerca do planejamento da atuação no âmbito do Órgão Municipal de Saúde, a Procuradoria-Geral de Justiça esclareceu:

Verdade, a falta de planejamento no redirecionamento de recursos pode levar à falta dos medicamentos voltados ao atendimento da demanda efetiva da população local, antes programada e dimensionada de acordo com os concretos indicadores epidemiológicos; pode gerar o desabastecimento de fármacos necessários para o tratamento de outros agravos; e, por fim, pode conduzir ao desperdício das (escassas) receitas do erário, já que a decisão administrativa veiculada na Lei Municipal, meramente especulativa (com o devido respeito, mas porque não calcada na evidência empírica local) e baseada em uma suposta demanda, apresenta significativo potencial de redundar, como lamentavelmente é comum de ver país afora, em estoques superestimados de medicamentos, ao cabo, inproveitados.

Assim, forçoso inferir que, a despeito da nobre vontade parlamentar de buscar a proteção da saúde dos munícipes, a Casa Legislativa acabou por inobservar a adequada interlocução com o Poder Executivo, notadamente porque impôs nova política pública em matéria tipicamente administrativa, acarretando, também alteração na atuação de Órgão municipal de saúde, razão pela qual se conclui que a norma impugnada violou os artigos 7º; e 66, inciso IV, ambos da Carta Estadual.

Ademais, colaciona-se, a exemplo, os seguintes precedentes deste Colegiado (sem grifo nos originais):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.088/2020 DE MANDIRITUBA/PR, QUE OBRIGA OS ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE SAÚDE AO FORNECIMENTO DE



MEDICAMENTOS PRESCRITOS POR MÉDICOS PARTICULARES NÃO VINCULADOS AO SUS. DIPLOMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRELIMINAR. EXTINÇÃO PARCIAL DA DEMANDA SEM EXAME DO MÉRITO. OCORRÊNCIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEIS E DECRETOS FEDERAIS E MUNICIPAIS NÃO SERVEM COMO PARÂMETROS DE CONTROLE EM AÇÕES DIRETAS. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OCORRÊNCIA. INICIATIVA LEGISLATIVA EM PROJETOS DE LEI REFERENTES À GESTÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO É PRIVATIVA DO CHEFE DO ALUDIDO PODER NA FORMA DO ART. 66, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, POR SIMETRIA. PRESERVAÇÃO DA HARMONIA E DA INDEPEDÊNCIA ENTRE OS PODERES. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.

(TJPR, Órgão Especial, ADI 0041649-26.2020.8.16.0000, Rel. Carlos Mansur Arida, J. 15.12.2020)

LEI Nº 1.538/2015, DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA - DIPLOMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - **LEI QUE DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOMICILIAR DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS NECESSÁRIOS AOS PROCEDIMENTOS MÉDICOS PARA IDOSOS COM IDADE SUPERIOR A 60 ANOS PREVIAMENTE CADASTRADOS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE-SUS** - NORMA SUSPensa POR DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA PELO ÓRGÃO ESPECIAL - LIDE OBJETIVA FUNDADA NO ART.27, §1º, INCISO I, ALÍNEA "B" DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL; ART. 61, §1º, INCISO II "B" E ART.103, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; E ART.7º ART. 17, V E ART. 66, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PAPEL SOCIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE - INSTITUIÇÃO DE VERDADEIRA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE - VÍCIO FORMAL ORGÂNICO - INVIABILIDADE DA REALIZAÇÃO DO JUÍZO DE DISTINÇÃO ("DISTINGUISHING"), NA FORMA DO INCISO VI DO §1 DO ART. 489 DO CPC - AUSÊNCIA DE DIFERENCIAÇÃO DO CONTEXTO FÁTICO-NORMATIVO - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A obrigação do fornecimento domiciliar de medicamentos corporifica verdadeira política pública assistencialista no âmbito da saúde.

2. Ainda que louvável a intenção parlamentar, a materialização da política pública sem anuência ou o mínimo respaldo da Secretaria Municipal de Saúde enseja indevida interferência na gestão do serviço público local.

3. A imposição da entrega dos medicamentos pelos Agentes Comunitários de Saúde, desconsidera o necessário diálogo institucional que deve existir com o Poder Executivo e seus



agentes ao efeito de que a legislação não incorra em falibilidade ou descrédito social.

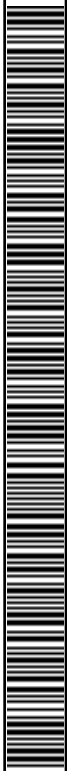
4. O juízo de distinção pressupõe, além da identificação dos aspectos relevantes e acessórios que permeiam a operação de comparação de casos ou questões, a apuração da ocorrência ou não de diversidade no contexto jurígeno a fim de tornar legítima a aplicação de outra regra ou compreensão normativa.

(TJPR, Órgão Especial, ADI 1.507.204-7, Rel. Luiz Fernando Tomasi Keppen, J. 21.05.2018, Dje 20.06.2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 5.935/2011 DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL, DE AUTORIA PARLAMENTAR, **REGULANDO O DESCARTE, O RECOLHIMENTO E A DESTINAÇÃO DE MEDICAMENTOS VENCIDOS E A VENCER. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL.** MATÉRIA QUE DIZ RESPEITO AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CRIAÇÃO, ALÉM DISSO, DE DESPESA PÚBLICA.VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.OFENSA AOS ARTS. 7.º E 66, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. **A lei municipal questionada, em seus arts. 3.º e 4.º, acabou por se imiscuir em matéria afeta à própria Administração Pública Municipal e, principalmente, no juízo de conveniência e oportunidade do Prefeito para criar o serviço público em questão e estabelecer as regras para sua concretização.** Além disso, a coleta, o transporte, o armazenamento dos medicamentos e a promoção de campanha de conscientização da população implicam inexoravelmente a criação de despesa pública.

(TJPR, Órgão Especial, ADI 993.754-0, Rel. Adalberto Jorge Xisto Pereira, J. 31.03.2014, Dje 20.08.2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.476/2010 DE PONTA GROSSA. **DIPLOMA LEGAL INSTITUIDOR DE PROGRAMA PARA FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL FLAGRANTE. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. LEGISLAÇÃO QUE ESTABELECE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL. OFENSA À REGRA DE SIMETRIA DO ARTIGO 66, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO**



PARANÁ. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA À HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. AÇÃO PROCEDENTE.

(TJPR, Órgão Especial, ADI 999.328-4, Rel. Sonia Regina de Castro, J. 07.10.2013, DJe 16.10.2013)

Além disso, ainda que na fase do exame cautelar, o E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais **em precedente específico** chegou à conclusão similar (sem grifo no original):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 4.514/2020 DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES - **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS (HIDROXICLOROQUINA, AZITROMICINA, IVERMECTINA, ETC) COMO MEDIDA PROFILÁTICA E TERAPÊUTICA NO COMBATE À COVID-19 - APARENTE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES** - LIMINAR - REQUISITOS - MEDIDA CAUTELAR - CONCESSÃO. Para a suspensão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial (fumaça do bom direito) e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada consistente na insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado, sendo que, constatada a presença de ambos os requisitos o pedido de suspensão deve ser deferido.

(TJMG, Órgão Especial, ADI 10000210756094000 MG, Rel. Edilson Olímpio Fernandes, J. 25.08.2021, DJe 31.08.2021)

No corpo do precedente, constou:

É sabido que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. Entretanto, essa competência de dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade (artigo 171 da CE) não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que as matérias que dizem respeito ao planejamento, a organização e a gestão administrativa no âmbito municipal são de iniciativa exclusiva do Prefeito, motivo pelo qual



não se pode concluir que a Câmara Municipal pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos munícipes.

Em análise preliminar, constato a relevância da fundamentação, uma vez que revela aparente inconstitucionalidade formal e material a criação de Lei de iniciativa da Câmara Municipal cuja questão diz respeito à reserva da administração e que contraria diretrizes traçadas por norma editada pela União.

Sob outro prisma, em sua peça vestibular, o autor sustentou que a novel legislação teria ofendido o art. 24, inciso XII, da CF/88, reproduzido pelo art. 13, inciso XII, da CE, combinados com o art. 30, incisos I e II, da CF/88, reproduzido pelo art. 17 da Carta Estadual, notadamente porque teria indevidamente invadido competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A tese, contudo, há de ser rechaçada.

De início, cumpre transcrever ementa de precedente da E. Corte Suprema (sem grifo no original):

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979 /2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23 , II , 24 , XII , E 25 , § 1º , DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868 /1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal



consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23 , II e IX , da CF), bem como prevê **competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24 , XII , da CF)**, permitindo aos Municípios **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30 , II , da CF)**; e **prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198 , CF , e art. 7º da Lei 8.080 /1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º , I , da Lei 8.080 /1990).** 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente.

(STF, Tribunal Pleno, ADPF 672/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 13.10.2020, DJe 29.10.2020)

No corpo desse julgado ainda constou (sem grifo no original):

Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de



suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local, devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

Na verdade, a competência material para o desenvolvimento de ações governamentais de saúde pública fornece um dos mais elaborados exemplos de repartição vertical de competências e de federalismo cooperativo no texto da Constituição Federal de 1988.

O constituinte, muito além de prever a hipótese como competência concorrente, tomou ele próprio a iniciativa de estabelecer, no próprio texto constitucional, o condomínio de responsabilidades e encargos entre os diversos níveis federativos. Essa circunstância já foi reiteradamente realçada pela CORTE em diversos julgamentos, em situações em que estabelecido conflito entre normas federais e estaduais sobre proteção à saúde, vigilância sanitária e serviços de saúde pública em geral, entres os quais merecem colação as ementas dos seguintes julgados:

(...)

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicocientíficos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores).

Nesse contexto, a interpretação sistemática operada pelo Pretório Excelso deixou indene de dúvidas que há um condomínio legislativo entre os entes políticos em matéria referente à proteção à saúde, de sorte que, no âmbito do



interesse local de Ponta Grossa, não se divisa usurpação do Município à competência da União ou do Estado ao editar política pública referente ao tratamento pela Covid-19.

Foi essa a conclusão que a D. Procuradoria-Geral de Justiça chegou no seu parecer

Ainda no aspecto formal da competência normativa exercida pelo Município, rememorando que, segundo a norma geral nacional

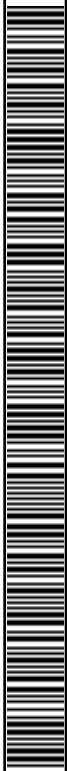
(Lei Federal nº 8.080/1990, Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde, SUS), a constituição de protocolo clínico ou diretriz terapêutica trata-se de atribuição do Ministério da Saúde, acresce que a Lei Municipal impugnada impõe observância ao ato médico e ao consentimento esclarecido do paciente e ressalva que “protocolos válidos, serão aqueles disponibilizados pela União, responsável pela condução sistêmica de estado de calamidade pública sanitária no país” (art. 5º). É dizer, o Município não cria protocolo clínico, mas apenas reafirma sua solidariedade, lado a lado com a União e o Estado, na prestação da assistência terapêutica integral e universal.

Por esses motivos, há de se afastar tal vício de inconstitucionalidade.

Por derradeiro, na forma do art. 27 da Lei 9.868/99, impõe-se a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Nessa linha, a doutrina lecionou:

Tal como observado, o princípio da nulidade continua a ser a regra também no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente importante, manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, aqui, como no direito português, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear com consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio.

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 16. Ed. São Paulo: Saraiva,



2021, p. 1552)

Nesse cenário, considerando os princípios da segurança jurídica e do excepcional interesse social, notadamente em razão de eventuais contratos, parcerias ou convênios firmados pela Administração Pública de Ponta Grossa para a aquisição dos fármacos determinados pela norma inconstitucional, há de que se modular os efeitos desta decisão para que tenha eficácia somente a partir da data de publicação do acórdão.

CONCLUSÃO

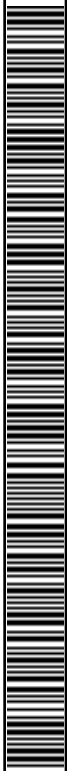
Voto pela procedência desta ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei do Município de Ponta Grossa nº 13.942/2021, com efeitos a partir da publicação do acórdão.

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO o recurso de Antonio Tadeu Veneri.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador José Laurindo De Souza Netto, com voto, e dele participaram Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira (relator), Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargadora Maria José De Toledo Marcondes Teixeira, Desembargador Jorge Wagih Massad, Desembargadora Sonia Regina De Castro, Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama, Desembargador Lauro Laertes De Oliveira, Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos, Desembargador Arquela Araujo Ribas, Desembargador Antonio Renato Strapasson, Desembargadora Vilma Régia Ramos De Rezende, Desembargador Mário Helton Jorge, Desembargador Luiz Osório Moraes Panza, Desembargadora Lenice Bodstein, Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes, Desembargador Luiz Cezar Nicolau, Desembargador Clayton De Albuquerque Maranhão, Desembargador Fábio Haick Dalla Vecchia, Desembargadora Ana Lúcia Lourenço e Desembargador Fernando Ferreira De Moraes.

11 de fevereiro de 2022



Des. Ramon de Medeiros Nogueira

Relator

83

[1] AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. NOTA TÉCNICA 01/2021. DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA O TRATAMENTO PRECOCE DA COVID19. KIT COVID. IVERMECTINA, AZITROMICINA, HIDROXICLOROQUINA E CLOROQUINA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DE EFICÁCIA QUANTO AO USO DAS MEDICAÇÕES. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA NOTA TÉCNICA. DECISÃO MANTIDA. \n1. Para o ajuizamento de Ação Popular se faz necessária a existência de ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, suscetível de anulação ou declaração de nulidade (art. 5º, LXXIII da CF e art. 1º da Lei da Ação Popular - Lei nº 4.717/65). Importante destacar que o STF sufragou a seguinte tese no Tema nº 836: “Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe”. \n2. Trata-se de Ação Popular ajuizada em razão da adoção, pelo Município de Porto Alegre, do chamado ‘tratamento precoce’ contra a Covid-19, restando disponibilizados na rede pública medicamentos como ivermectina e hidroxiclороquina, drogas sem comprovação científica de eficácia no combate à doença. No caso, os autores trazem à discussão o teor da Nota Técnica nº 01/2021, assinada pelo Secretário Municipal da Saúde, publicada no Diário Oficial de 07/01/2021, que orienta aos farmacêuticos da Atenção Primária a dispensação dos medicamentos Ivermectina, Azitromicina, Hidroxiclороquina e Cloroquina, para o tratamento precoce da COVID 19, fazendo referência à necessidade de apresentação de prescrição médica e assinatura de Termo. \n3. No caso, não há falar em inadequação da via eleita, tampouco carência de ação, uma vez que os autores postulam justamente que tais medicamentos, por não terem eficácia comprovada no tratamento precoce da COVID-19, não sejam disponibilizados para tal fim pelo Município. Portanto, desnecessário referir que se não há eficácia comprovada na utilização dos medicamentos que compõem o Kit Covid, corolário lógico são os prejuízos financeiros ao erário público com tal utilização. Ademais, ainda que haja a possibilidade da compra de tais medicamentos nas farmácias privadas, o fato é que o Município não pode disponibilizar os chamados ‘Kits Covid’ para o tratamento precoce da Covid, justamente porque não há evidências científicas da eficácia de seu uso. \n3. Atualmente, o mix farmacológico, denominado Kit Covid, além de não ser reconhecido, é contraindicado por entidades como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos e da Europa, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Sociedade Brasileira de Infectologia (SBI). Afastada, assim, a alegação de perigo reverso na concessão da tutela. \nDeterminação de suspensão dos efeitos da Nota Técnica nº 01/2021, da Secretaria Municipal da Saúde de Porto Alegre, vedando a dispensação e distribuição dos medicamentos Ivermectina, Azitromicina, Hidroxiclороquina e Cloroquina para fins de tratamento precoce da Covid-19, enquanto não existirem evidências robustas, baseadas em pesquisas clínicas e reconhecidas pela comunidade científica, da eficácia deles para o tratamento precoce da patologia, que fica mantida. \n4. Por fim, não há falar na perda de objeto do presente recurso pela superveniência da Lei Municipal nº 12.836/2021 que ‘Responsabiliza a Secretaria Municipal de Saúde pela disponibilização de medicamentos ou suplementos para tratamento de pacientes com sintomas da Covid-19.’, tendo em vista que referida lei não declina quais são os medicamentos que o Município deve se responsabilizar, não havendo menção a respeito do uso da cloroquina, hidroxiclороquina ou ivermectina, tampouco referência acerca da manutenção ou não dos termos da Nota Técnica nº 01/2021, assinada pelo Secretário Municipal da Saúde. \nAGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.

(TJRS, Segunda Câmara Cível, AI 50366909820218217000/RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, J. 06.08.2021, DJe 09.08.2021)

