



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500 - Email:  
frpoacent4vfaz@tjrs.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5179855-20.2022.8.21.0001/RS**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RÉU:** MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

## DESPACHO/DECISÃO

Vistos.

O **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul** ajuizou ação civil pública contra o **Município de Porto Alegre**. Em síntese, referiu que o requerido publicou, em 29/09/2022, a Lei Complementar nº 955/2022, que deu conta de reorganizar o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, revogando na íntegra a legislação que tratava da matéria. Disse que o Plenário do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul já havia emitido a Recomendação nº 05/2022, apontando ilegalidades que também são objeto da presente demanda, quais sejam: (i) retirada da atribuição deliberativa do CMS/POA, (ii) alteração da composição do órgão colegiado do Plenário do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre e (iii) a possibilidade do Secretário Municipal de Saúde vetar as deliberações do CMS/POA. Requereu, liminarmente, a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Municipal nº 955/2022 e de todos os atos administrativos praticados pelo Município de Porto Alegre com base na referida lei, abstendo a promoção de alterações no Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre.

Declinada a competência pelo Juízo da 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre (Evento 8), os autos foram redistribuídos a este Juízo (Evento 9).

O réu foi intimado com base no art. 2º da Lei nº 8.437/1992 (Evento 12), oportunidade em que prestou informações preliminares (Evento 22). Inicialmente, apontou a inadequação da via eleita. Quanto ao pedido antecipatório, discorreu sobre a competência concorrente do Município para legislar sobre a defesa da saúde, nos limites de seu interesse local e desde que atente às normas gerais fixada pela União, ausência de probabilidade do direito invocado, especialmente porque preservado o caráter permanente e deliberativo do Conselho de Saúde, observada a paridade na composição do Conselho Municipal de Saúde, regularidade na previsão de veto pelo Gestor e inviabilidade de interferência na atividade administrativa ao questionar a ausência de *vacatio legis*. Requereu o reconhecimento da inadequação da via eleita ou o indeferimento do pedido antecipatório.

**Relatei.**

**Decido.**

**5179855-20.2022.8.21.0001**

**10027725849.V50**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

A Ação Civil Pública tem como propósito garantir a tutela jurisdicional dos interesses/direitos da coletividade, tais como a proteção aos *direitos difusos* (transindividuais de natureza indivisível com indeterminação de titulares), *coletivos* (transindividuais de natureza indivisível com titulares determináveis) e *individuais homogêneos* (de natureza divisível com titulares possíveis de serem identificados).

Os bens tutelados pela Ação Civil Pública são bastante vastos, sendo que o rol estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 7.347/85 é considerado como meramente exemplificativo, de sorte que qualquer direito difuso, coletivo ou individual homogêneo que esteja sofrendo com alguma ilegalidade pode ser resguardo por meio desse instituto.

O que se busca através do presente feito é a declaração de ilegalidade – e não inconstitucionalidade – da Lei complementar nº 955/2022 por violar os parâmetros fixados pela Lei Complementar nº 141/2012, Lei nº 8.080/90, Lei nº 8.142/90 e Decreto nº 5839/2006, com a declaração de nulidade de todos os atos administrativos praticados com base na mencionada legislação.

*In casu*, eventual ofensa à Constituição Federal se dá por via reflexa, e não direta, o que desautorizada a instauração de incidente de inconstitucionalidade. Nesse sentido, o STF já se manifestou:

*AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGADA OFENSA AO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE, SE EXISTENTE, APENAS SE MOSTRARIA DE FORMA REFLEXA E INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE SUA ANÁLISE NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. NECESSÁRIA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL ATINENTE À MATÉRIA. PROVIDÊNCIA DESCABIDA NESTE MOMENTO PROCESSUAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os atos que consubstanciem mera ofensa reflexa à Constituição não ensejam o cabimento das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes: ADPF 169-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 14/10/2013; ADPF 210-AgR, rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, DJe de 21/6/2013; ADPF 93-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 7/8/2009. 2. In casu, o cotejo entre as decisões judiciais impugnadas e os preceitos fundamentais tidos por violados implicariam a análise da legislação estadual atinente, providência descabida nesta via processual. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF 192 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 16-09-2015 PUBLIC 17-09-2015). (Grifou-se)*

O TJRS, nesse mesmo sentido, já decidiu:



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

*INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA INDIRETA. DESCABIMENTO. CRISE DE LEGALIDADE. A violação indireta à Constituição da República não enseja controle concentrado. Hipótese em que a divergência entre a Lei Municipal nº 3.079/2011 e a Lei nº 11.494/2007 engendra crise de legalidade, razão pela qual não tem aplicação o art. 97 da CR nem a Súmula Vinculante 10 do STF. Incidente de inconstitucionalidade não conhecido, por maioria, vencida a Relatora. (Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70071453203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Redator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 20-02-2017). (Grifou-se).*

No caso dos autos, por se tratar de questão que envolve possível prejuízo à saúde pública e se tratando de discussão acerca da ilegalidade de norma municipal por violação à legislação federal, viável a intervenção do Poder Judiciário. Por essa razão, desacolho a tese de inadequação da via eleita ventilada pelo Município de Porto Alegre.

Para o deferimento do pedido de tutela de urgência devem estar preenchidos dois requisitos, são eles: a probabilidade do direito (*fumus bonni juris*) e o perigo de dano e risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*). O primeiro está atrelado à subsunção do fato à norma jurídica, ao passo que o segundo está vinculado à urgência da medida.

Quanto à subsunção do fato à norma, em sede de exame superficial, verifico que a legislação municipal questionada acabou por retirar, quase que em sua totalidade, a atribuição deliberativa do CMS/POA, o que vai de encontro aos ditames da norma federal que trata da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.142/90 (art. 1º, §2º).

É verdade que nas disposições iniciais da Lei complementar nº 955/2022 consta que o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre é um órgão deliberativo, fiscalizador e consultivo (art. 1º). Contudo, ao definir suas competências, estipula funções de caráter meramente consultivo, de forma bastante diversa do que constava na legislação revogada, qual seja, Lei Complementar nº 277/92. Fins ilustrativos, observe-se o quadro comparativo a seguir:

<p><b>LEI COMPLEMENTAR Nº 277, DE 20 DE MAIO DE 1992.</b>          (...)          Art. 2º Sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, é da <b>competência do CMS</b>:          I - <b>definir</b> as prioridades de saúde, observadas as normas da Lei Orgânica Municipal;          II - <b>estabelecer e aprovar</b> as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Saúde, do Plano Plurianual de Saúde e do Orçamento;          III - <b>formular</b> estratégias e <b>controlar</b> a execução da política de saúde;</p>	<p><b>LEI COMPLEMENTAR Nº 955, DE 28 DE SETEMBRO DE 2022.</b>          (...)          Art. 2º Sem prejuízo das funções do Legislativo Municipal e em consonância com a legislação municipal, estadual e federal, <b>compete ao CMS/POA</b>, entre outros:          I - <b>debater e propor</b> as prioridades em saúde, resguardadas as normas da Lei Orgânica;          II - <b>debater e propor</b>, após avaliação, diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Saúde (PMS), do Plano Plurianual (PPA) e da</p>
5179855-20.2022.8.21.0001	10027725849.V50



## Poder Judiciário

### Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

#### 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre

<p>IV - propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos;</p> <p>V - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de saúde prestados à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SUS no Município;</p> <p>VI - <b>definir</b> critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde, no que tange à prestação de serviços de saúde;</p> <p>VII - apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;</p> <p>VIII - <b>definir</b> critérios de qualidade e quantidade para o funcionamento dos serviços de saúde públicos e privados no âmbito do SUS;</p> <p>IX - estabelecer e aprovar diretrizes quanto a localização e o tipo de unidade prestadora de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;</p> <p>X - elaborar seu Regimento Interno;</p> <p>XI - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas por Lei.</p>	<p>previsão orçamentária;</p> <p>III - <b>formular e propor</b> estratégias, bem como avaliar e fiscalizar a execução das ações da política de saúde;</p> <p>IV - <b>propor critérios</b> para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde (FMS), acompanhando a movimentação e o destino dos recursos;</p> <p>V - <b>debater, propor e avaliar</b> medidas de aprimoramento da organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS);</p> <p>VI - <b>debater e propor</b> critérios de qualidade para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e os prestadores de serviços privados de saúde;</p> <p>VII - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de saúde prestados à população pelos órgãos e pelas entidades públicas e privadas integrantes do SUS no Município;</p> <p>VIII - manifestar-se previamente, em até 10 (dez) dias, contados da notificação, quanto aos contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde, no que tange à prestação de serviços de saúde;</p> <p>IX - <b>propor</b> critérios de qualidade e quantidade para o funcionamento dos serviços de saúde públicos e privados no âmbito do SUS;</p> <p>X - <b>propor</b> as diretrizes quanto à localização e o tipo de unidade prestadora de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;</p> <p>XI - aprovar o regimento e propor o regulamento da Conferência Municipal de Saúde (CMS) ordinária e extraordinária, bem como convocar a CMS extraordinariamente;</p> <p>XII - <b>avaliar e propor</b> à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) a implementação de políticas públicas no âmbito do SUS;</p> <p>XIII - estimular a participação da sociedade para o controle social;</p> <p>XIV - incentivar, apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas interessantes para o desenvolvimento da qualidade de vida e saúde no serviço;</p> <p>XV - elaborar seu Regimento Interno;</p> <p>XVI - criar mecanismos de votação popular das proposições e dos temas levados à apreciação do Plenário do CMS/POA para a efetiva participação da comunidade, nos termos do art. 198, inc. III, da Constituição Federal;</p> <p>XVII - comunicar-se com os usuários do SUS e registrar as suas necessidades e prioridades, com o objetivo de auxiliar o gestor municipal de saúde; e</p> <p>XVIII - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas por lei, em especial na Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e alterações posteriores.</p>
--	---



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Veja-se que as funções deliberativas que constavam na Lei Complementar nº 277/92 passaram a ser de caráter consultivo na Lei Complementar nº 955/22. A atribuição deliberativa do CMS/POA, portanto, é meramente pró-forma na nova legislação.

Quanto à possibilidade do Secretário Municipal de Saúde vetar as deliberações do CMS/POA, está já encontrava previsão na própria legislação federal (Lei nº 8.142/90), que dispõe:

*Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:*

*(...)*

*II - o Conselho de Saúde.*

*(...)*

*§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.*

No entanto, com a retirada do caráter deliberativo do Conselho Municipal de Saúde pela Lei Complementar nº 955/22, abre-se margem para que o Secretário Municipal de Saúde não apenas vete as proposições do CMS/POA, mas também delibere sobre determinados temas que antes competiam ao Conselho, desnaturando sua própria razão de existir.

Não fosse isso, a composição do órgão colegiado do Plenário do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre estipulado no art. 3º da Lei Complementar nº 955/2022 se deu em desacordo à legislação federal, senão vejamos:

*Art. 3º O Plenário do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, órgão colegiado, será composto por 42 (quarenta e dois) membros titulares e suplentes, representantes do Executivo Municipal, dos prestadores de serviços de saúde, dos trabalhadores de saúde e dos usuários.*

*§ 1º A representação dos diferentes segmentos elencados no caput deste artigo será paritária, devendo observar a seguinte proporcionalidade:*

*I – 50% (cinquenta por cento) de representantes do segmento dos usuários, correspondendo a 21 (vinte e um) membros; e*

*II – 50% (cinquenta por cento) de representantes dos segmentos dos trabalhadores de saúde, do Governo Municipal e dos prestadores de serviços de saúde, correspondendo a 21 (vinte e um) membros, sendo 7 (sete) membros de cada segmento.*

*§ 2º Caso alguma das áreas referidas no inc. II do caput deste artigo não apresente membros suficientes para indicação, as vagas remanescentes do respectivo segmento deverão ser preenchidas por representantes do segmento de usuários.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Ainda que o réu possa argumentar que tenha sido observada a paridade na composição do Conselho Municipal de Saúde, fato é que a forma em que definida a sua composição pode inviabilizar o repasse de recursos para cobertura das ações e serviços de saúde (investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde).

Isso se dá pela simples leitura do que dispõe a Lei Federal nº 8.142/90 (que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde) em conjunto com o Decreto Federal nº 99.438/90, que foi revogado pelo Decreto Federal nº 5.839/06 ( que dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS), *in verbis*:

**Lei Federal nº 8.142/90**

*Art. 2º Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) serão alocados como:*

*(...)*

*IV - cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.*

*Parágrafo único. Os recursos referidos no inciso IV deste artigo destinar-se-ão a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde.*

*(...)*

*Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.*

*(...)*

*Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:*

*(...)*

*II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;*

*(...)*

*Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.*

**Decreto Federal nº 5.839/06**

*Art. 3º O CNS é composto por quarenta e oito membros titulares, sendo:*

*I - cinqüenta por cento de representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS; e*

*II - cinqüenta por cento de representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, de representantes do governo, de entidades de prestadores de serviços de saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS e de entidades empresariais com atividade na área de saúde.*

*§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo observará a*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

*seguinte composição:*

*I - vinte e cinco por cento de representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde;*

*II - vinte e cinco por cento de representantes distribuídos da seguinte forma:*

*a) seis membros representantes do Governo Federal;*

*b) um membro representante do CONASS;*

*c) um membro representante do CONASEMS;*

*d) dois membros representantes de entidades de prestadores de serviços de saúde; e*

*e) dois membros representantes de entidades empresariais com atividades na área de saúde.*

*§ 2º Os representantes de que tratam as alíneas “b” a “e” do inciso II do § 1º serão indicados respectivamente pelos presidentes das entidades representadas.*

*§ 3º Os membros titulares terão primeiros e segundos suplentes, indicados na forma do regimento interno.*

Como se vê, os recursos do Fundo Nacional de Saúde somente seriam repassados de forma regular e automática para os Municípios que tivessem, entre outros requisitos, Conselho de Saúde com composição paritária de acordo com o Decreto Federal nº 99.438/90 (revogado pelo Decreto Federal nº 5.839/06), que aponta a composição de 48 (quarenta e oito) membros titulares, definindo quem seriam estes. Apesar de também ser definido em âmbito municipal a forma de composição do Conselho, não guarda relação com o regramento federal.

Há que se observar, ainda, que Lei Complementar Municipal nº 955/2022 possibilita o preenchimento de eventuais vagas remanescentes de representantes dos trabalhadores de saúde, do Governo Municipal e dos prestadores de serviços de saúde por representantes do segmento de usuários. Tal fato também implica em inobservância ao percentual destinado a cada segmento, desguarnecendo a tese de composição paritária sustentada pelo Município de Porto Alegre.

Portanto, não observada a forma de composição do Conselho Municipal de Saúde, tenho por demonstrada a urgência da medida antecipatória buscada, já que pode acarretar na suspensão dos repasses financeiros ao Fundo Municipal de Saúde de Porto Alegre, dificultando a própria atuação de atendimento primário pelo SUS em âmbito municipal.

Assim, **defiro o pedido de tutela de urgência** para suspender os efeitos da Lei Complementar Municipal nº 955/2022 e de todos os atos administrativos praticados pelo Município de Porto Alegre com base na referida lei, restabelecendo, até o julgamento definitivo da demanda, a vigência da Lei Complementar Municipal nº 277/92.

Cite-se.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Com a contestação, à réplica.

Intimem-se.

---

Documento assinado eletronicamente por **SILVIA MURADAS FIORI, Juíza de Direito**, em 31/10/2022, às 10:45:20, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **10027725849v50** e o código CRC **0e9fd665**.

---

**5179855-20.2022.8.21.0001**

**10027725849 .V50**