

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-012/2016 AO(s) DOCUMENTO(s) PLL-004/2016
CONFORME PROCESSO-147/2016**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 12/04/2016 09:09:07

Protocolado por: Débora Geib

**Parecer Jurídico de Inviabilidade do
projeto de lei n. 004-2016, de iniciativa
legislativa.**

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Vislumbra-se na justificativa do projeto de lei que a Vereadora Manu Caliari, autora da proposição, solicita autorização legislativa para aprovação do projeto de lei que pretende determinar que a Secretaria Municipal de Saúde publique no site oficial da Prefeitura lista de medicamentos disponíveis e faltantes. Informa que além de desafogar o atendimento da farmácia do Município este procedimento não irá gerar despesas aos cofres municipais e poderá servir de exemplo para outros municípios de transparência.

Informa-se que no ano de 2015 a Vereadora apresentou esta mesma proposição, onde na oportunidade a orientação jurídica restou consolidada no mesmo sentido abaixo disposto. Vindo a ser arquivada a proposição, por pedido da autora. Assim, naquela oportunidade meu parecer dispôs as seguintes assertivas:

Em relação a iniciativa de propor a matéria objeto de análise neste parecer, cabe mencionar que aos Municípios foi atribuída a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, como dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal que assim dispõe:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I- Legislar sobre assuntos de interesse local;”

No entanto, depreende-se que o objeto da proposição analisada trata-se de matéria de ordem administrativa interna de cada Poder devendo ser regulamentado por ato próprio, editado por cada um dos Poderes, em relação ao seu âmbito de competência.

Há de ser observado que o projeto encontra-se com inconstitucionalidade formal, em virtude do equivocado exercício da iniciativa da proposição para legislar sobre a matéria, no que respeita ao Poder Executivo.

Em continuidade cumpre analisar se a matéria é de competência privativa do Prefeito municipal ou não. Então no artigo 60 da Lei Orgânica verifica-se as competências exclusivas, sendo assim:

"Art. 60. Compete privativamente ao prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração

municipal na forma da lei;

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais.”

Percebe-se, então que qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal seria inconstitucional. Assim ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar as limitações impostas pela ordem legal.

Neste sentido, esclarece Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Municipal Brasileiro" (Malheiros Editores, 6ª ed., p.541) que:

"Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...)"

Desta feita, entendo que a questão tratada na proposição deve ser interpretada pelos nobres edis, no sentido de que verifiquem se a matéria infringi as determinações do artigo da Lei Orgânica supra referido que se reporta a competência privativa do Prefeito Municipal. Do ponto de vista jurídico desta Procuradora entendo que o inciso VI e X, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração municipal e planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais são aplicáveis a espécie. Logo, o projeto de lei estaria ferindo a iniciativa do Prefeito.

Cabe agora verificar se o projeto impõe ou não obrigações ao Poder Executivo. Pelo que se verifica na análise da proposição existem imposições que podem ferir o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º. da Constituição Federal de 1988 e artigo 5º. da Constituição Estadual, senão vejamos:

"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

"Art. 5º- São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro, salvo nos casos previstos nesta Constituição."

Também vale transcrever o disposto no artigo 61 da Constituição Estadual que dispõe:

"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."

Assim, pode-se dizer que pelo texto do projeto de lei resta fixado atribuições de obrigações ao Poder Executivo e/ou a Secretaria Municipal de Saúde, não respeitando o princípio da separação e harmonia entre os poderes.

Desta forma, em que pese o nobre intuito da vereadora, bem como posicionamento divergente de outros juristas, entendo que o Projeto de Lei está eivado do vício de inconstitucionalidade formal, pois a matéria proposta é ato típico de administração e por estar inserida no rol das competências privativas do Chefe do Poder Executivo; além de interferir no princípio da separação e harmonia entre os poderes ao atribuir obrigações ao executivo municipal, através de suas secretarias.

Pelo exposto, opino pela inviabilidade da proposição, apenas ressaltando que cabe a análise individual de cada vereador sobre o aqui elucidado para formarem convicção própria.

Por questão de verificar o posicionamento, em relação a realidade atual da matéria, objeto da proposição, solicitei novo posicionamento ao IGAM, órgão que também nos facultou assessoria que de forma sucinta elucidou o que segue:

1-) A matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal (art. 30) e a Lei Orgânica Municipal (art. 6º).

Esclarecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva, em Manual do Vereador, São Paulo, Malheiros, 1997, p.107) ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

2-) Com efeito, verifica-se que, em essência, o projeto de lei, enviado para análise, revela a função de dispor sobre a organização dos serviços públicos do Município, além de impor expressamente obrigações ao Poder Executivo, a exemplo do art. 1º, §§ 1º e 2º.

Ocorre que, a partir da execução das referidas ações, especialmente no que se refere à execução da política municipal de saúde e seus serviços pelo Município, se delinea a competência do Executivo para dispor sobre esta matéria, neste sentido, veja-se o artigo 60, VI e X da Lei Orgânica Municipal.

3-) Outrossim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante postulado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos.

Cita-se o art. 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que assim dispõe:

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

E, ainda na Lei Orgânica do Município de Gramado:

São poderes do Município, independentes, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§ 2º O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

4-) Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

5-) A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) orienta-se nesse sentido, a exemplo da ementa a seguir transcrita:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTEIO. LEI MUNICIPAL N.º 2.976/1999. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA DISPONDO SOBRE OBRIGAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL RELACIONAR E PUBLICAR LISTA DOS MEDICAMENTOS ADQUIRIDOS PARA DISTRIBUIÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, 10, 60, II, ALÍNEA "D" E 82, VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1) - Padece de vício de iniciativa, lei que determina condutas administrativas próprias da organização do Executivo dispondo sobre as atribuições das Secretarias Municipais e dos demais órgãos da Administração Pública municipal. 2) - Padece de vício formal e material a Lei Municipal n.º 2.976/1999, de iniciativa Legislativa que dispõe sobre o dever do Legislativo relacionar, mensalmente, todos os medicamentos adquiridos para distribuição gratuita às famílias carentes e o dever de publicação e de afixação da relação no Hospital São Camilo, na Secretaria Municipal da Saúde, Meio Ambiente e Ação Social, nos Postos de Saúde e na Câmara de Vereadores daquele Município, porquanto compete privativamente ao chefe do Poder Executivo. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013110796, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 25/09/2006, publicação DJ 01/11/2006).”

6-) Outrossim, fato mais grave ainda é observado no projeto de lei em análise, na medida em que o seu art. 2º determina o prazo de 30 (trinta) dias ao Poder Executivo para regulamentar a lei. Sobre este aspecto, o TJRS também já se pronunciou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010).

Por fim, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei em exame, fato que obsta demais análises.

Em assim sendo tanto meu posicionamento como pela atual orientação do IGAM, órgão que nos faculta assessoria, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei, tendo em vista o vício para a iniciativa da proposição e, além disso, a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições constitucionais e a orientação jurisprudencial; no entanto repasso a Comissão de Constituição, Justiça e Redação e, se for o caso, ao Plenário para a devida análise de mérito.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral

