CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PROCESSO Nº 5609/09
PLL Nº 246/09

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que propõe instituir, no Município de Porto Alegre, o Programa de Diagnóstico Precoce do Vírus da Imunodeficiência Humana.

O programa, conforme art. 1º do projeto, visa à proteção da gestante e do feto e à prevenção da transmissão do Vírus da Imunodeficiência Humana – HIV. Para tanto determina a disponibilização às gestantes, na primeira consulta de pré-natal, de testes rápidos para diagnóstico de infecção pelo HIV e a realização de campanhas educativas (art. 2º do PLL).

Em seu artigo 3º o projeto determina ainda a criação de unidades de saúde, em cada uma das Gerências Distritais da Secretaria Municipal de Saúde, responsáveis pela realização dos exames ou testes referidos acima. Sendo que tais unidades devem se constituir em centros especializados ou de referência no diagnóstico precoce e no tratamento de gestantes infectados com o HIV (inciso II do art. 3º do PLL).

Já no artigo 4º o projeto fixa prazo para regulamentação da lei pelo Executivo Municipal.

É o relatório.

Do ponto de vista material não se vislumbra nenhum óbice à tramitação do projeto uma vez que cuida de matéria de competência comum a todos os entes federativos (art. 23, II da CF), e de interesse local (art. 30, I e VII da CF). A proposta ainda se encontra em sintonia com o disposto nos arts. 196 e 198, II da Carta Magna que estabelecem que a saúde é direito de todos e dever do Estado que se efetiva pela implantação de políticas sociais e econômicas que visam à redução do risco de doenças e pelo acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, <u>assegurada prioridade para as atividades preventivas</u>.

No entanto, sob o aspecto formal o projeto de lei apresenta vício de inconstitucionalidade e inorganicidade, uma vez que cuida de matéria tipicamente

administrativa. Com efeito a promoção de programas nos moldes postos no projeto de lei em exame é matéria que se insere nas atribuições de execução governamental, cujas funções são exercidas, no Município, pelo Prefeito.

A respeito, Hely Lopes Meirelles[1], leciona:

> *"As atribuições do prefeito, como administrador-chefe do Município, concentram-se basicamente nessas três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura."*

Esclarecendo:

> *"A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o município realiza e põe a disposição da coletividade" .*

Desse modo, leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo e/ou sobre a organização e funcionamento do executivo municipal, são de iniciativa privativa do Prefeito nos termos da Lei Orgânica Municipal (art. 94, incisos IV. VII, alínea “c” e XII) e arts. 60, II, “d”, 82, II, III, VII da Constituição Estadual que se aplicam ao Município em razão do princípio da simetria (art. 29, caput da CF).

O projeto de lei em exame adentrando, assim, em seara própria e privativa do Chefe do Poder Executivo acaba por ferir o princípio constitucional da separação dos poderes que, assim, está disposto no art. 2° da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre:

> *"São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.*
>
> *Parágrafo único. É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes."*

Além disso, a execução do proposto no projeto de lei sob exame provocará despesas, não havendo indicação dos recursos disponíveis. Sendo que, segundo entendimento predominante, o legislativo, não pode, por sua iniciativa, propor projeto de lei que irá repercutir na execução orçamentária do executivo, criando ou aumentando despesas não previstas, devido ao disposto nos arts. 61, I, 154, I

---

[1] Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 8ª ed., p. 541 e 543.

da Constituição Estadual e art. 122, I da Lei Orgânica. Incidindo ainda as normas contidas no art. 149 da CE-RS e no art. 116 da LOM.

Neste sentido arrola-se jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE INSTITUIU **PROGRAMA DE VISITA EM DOMICÍLIO**, COM A FINALIDADE DE VACINAR AS PESSOAS IDOSAS. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA ATRIBUIÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**, **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027639954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 08/06/2009)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, **QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS INDÚSTRIAS CASEIRAS.** INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **É do prefeito municipal o dever de adotar providências que o vinculam gerando despesa pública, à margem de sua iniciativa**. O fato de a norma ser autorizativa não modifica o juízo de invalidade por falta de legítima iniciativa. Reconhecida a afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, ¿d¿, 61, I, 82, II e VII, 149 e 154, I, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022341739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felippe Schmitz, Julgado em 04/08/2008)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4202/2006, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO, QUE INSTITUI O **PROGRAMA DIAGNÓSTICO E PREVENÇÃO DE ANOMALIAS FETAIS INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO.** AUMENTO DE DESPESA. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017056425, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 23/04/2007)

Registro, por fim, que futura sanção ao projeto de lei em questão pelo Sr. Prefeito não convalidará, em princípio, o vício de iniciativa acima apontado, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante. Contudo, é de se notar que recentemente no julgamento da ADIN[2] proposta pela Procuradora-Geral de Justiça contra a vigência da Lei Municipal nº 10.531/2008, de Porto Alegre, conhecida como a "Lei das Carroças", o alegado vício de iniciativa foi afastado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ante a sanção e manifestação do Sr. Prefeito de que não havia qualquer problema em colocar a referida lei em execução, alterando, assim, entendimento até então tido por consolidado, de que a sanção não convalida o vício de iniciativa.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Em 28 de dezembro de 2009.

Fábio Nyland
Procurador – OAB/RS 50.325

[2] ADIN nº 70030187793 julgada em 05/10/2009, porém, ainda sem acórdão publicado.