



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2462/13
PLL Nº 280/13

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 60 /14 – CCJ

Obriga os estabelecimentos públicos que prestam serviços de saúde a dispor de 1 (um) intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras).

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria da vereadora Luiza Neves.

A Procuradoria desta Casa, fl. 5, aponta haver óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, ressaltando, *in verbis*: “Contudo, vênia concedida, a proposição tem conteúdo normativo que consubstancia interferência no funcionamento de órgãos públicos dos diversos Entes da Federação (União, Estado), extrapolando do âmbito de competência municipal e, no que tange aos órgãos de saúde do Município, incidindo em violação ao preceito do art. 94, inciso IV, da Lei Orgânica, que defere competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizar a gestão municipal”.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea *a*, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A presente proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas alterações.

O Projeto prevê, *in verbis*:

Art. 1º Ficam os estabelecimentos públicos que prestam serviços de saúde obrigados a dispor de 1 (um) intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

Compulsando a Proposição, observamos que a iniciativa legislativa tem por desiderato estabelecer verdadeira atribuição dirigida ao Executivo Municipal.

Esbarra, assim, em limitações de ordem formal, uma vez que é reservada ao prefeito a iniciativa de lei que verse sobre estrutura, a organização e o funcionamento do Executivo, como se extrai do comando constitucional constante da alínea *e* do inciso II do § 1º do art. 61¹.

É ponto pacífico que “as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros”².

No particular, permito-me reproduzir trecho constante do parecer do dr. Afonso Armando Konzen, Procurador-Geral de Justiça, nos autos da ADIN nº 70037579703, que tramitou perante o Órgão Especial do TJRS, que assim expressa, *verbis*:

(...) verifica-se que a Constituição do Estado consagrou e acolheu o princípio da reserva de iniciativa, ao efeito de resguardar as metas político-administrativas que deverão orientar a gestão pelo Poder Executivo.

Considerando os princípios da simetria estrutural, da legalidade e da reserva legal, mantém-se a exclusividade da iniciativa das matérias também a nível municipal.

Destarte, a eventual ofensa a esse princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência privativa do Poder Executivo.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles, com propriedade, analisa as atribuições afetas aos Legislativos Municipais:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

² STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão “normativa” da Câmara e a função a “executiva” do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. [grifo nosso]

Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º), a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê, no art. 60, inc. II, alínea d³, iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 8º⁴) para “a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública”.

Também prevê, no art. 82, inc. VII⁵, a competência privativa do chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de Governo do chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

No caso vertente, tem-se que a Proposição, oriunda do Poder Legislativo, visa obrigar os estabelecimentos públicos que prestam serviços de saúde a dispor de 1 (um) intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras).

A ofensa ao art. 2º da Carta Federal é explicada pela invasão de competência ocorrida na propositura do projeto de lei municipal, tendo em vista que esta impõe a obrigação de contratarem-se profissionais para prestarem serviço de intérprete de sinais, havendo a necessidade de o Poder Executivo promover

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

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



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

concurso público e aplicar seus recursos para o pagamento das pessoas selecionadas.

Desse modo, o Poder Legislativo Municipal, ainda que bem intencionado, em caso de aprovar a presente Proposição, invadirá a esfera de competências do Executivo, por ter disposto acerca do funcionamento da Administração.

A propósito, extrai-se da lição de José Afonso da Silva⁶:

A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim às assembléias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função legislativa, ao Executivo, a função executiva, ao Judiciário, a função jurisdicional; b) independência orgânica significando que além da especialização funcional é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. (...) Por sua vez a independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais (...). [grifo nosso].

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA – declara a competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura, funcionamento e a organização da administração pública.

Reza o artigo 94, incisos IV, da LOMPA, *verbis*:

Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;

Dispõe a Constituição Federal, art. 61, § 1º, II, *e*, que a iniciativa de lei que disponha sobre organização administrativa é do presidente da República. Tal disposição constitucional, sendo de reprodução obrigatória, está presente também na Constituição do Estado, art. 60, II, *d*, e na LOMPA, art. 94, inciso IV.

⁶ Silva, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 1992, págs. 99-100.



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

Nesse sentido, o magistério de Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do Prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; a matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental⁷ [grifo nosso].

Continua Meirelles:

Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. *Iniciativa geral* é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou ainda, à população; *iniciativa reservada ou privativa* é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o Prefeito, seja a Câmara⁸. [grifo nosso]

Concluiu o raciocínio da seguinte forma:

[...] leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal⁹; (...).

Assim, diante da ingerência no âmbito da organização, funcionamento e gestão administrativa no Executivo, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607.

⁸ Idem, ibidem. p. 662.

⁹ Idem, ibidem. p. 732 e 733.



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

de competência. Ao invadir seara privativa do prefeito municipal, há, também, o vício material de inconstitucionalidade (a contrariedade com norma substantiva da Constituição da República) que, no caso em tela, trata-se de um princípio: o da Separação dos Poderes, art. 2º.

Em suma, não tem o autor da Proposta legitimidade constitucional para a propositura desta, não sendo o caso de competência legislativa comum, artigos 55 e 56, ambos da LOMPA.

Isto porque verifica-se, notadamente, afronta aos princípios da harmonia e da independência entre os poderes, consignado no art. 2º da Constituição Federal e art. 10º da Constituição do Estado.

Cito o art. 2º da Constituição Federal, que prevê, *verbis* :

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

Já o art. 10 da Constituição Estadual afirma que, *verbis*:

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

Neste sentido a lição de Hely Lopes Meirelles, no seu livro "Direito Municipal Brasileiro", editora Malheiros, ano 1993, pp 438 e 439:

A ATRIBUIÇÃO TÍPICA E PREDOMINANTE DA CÂMARA É A 'NORMATIVA', ISTO É, A DE REGULAR A ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO E A CONDUTA DOS MUNICÍPIES, NO QUE AFETA AOS INTERESSES LOCAIS. A CÂMARA NÃO ADMINISTRA O MUNICÍPIO; ESTABELECE, APENAS, NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO. NÃO EXECUTA OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS, DISPÕE, UNICAMENTE, SOBRE A SUA EXECUÇÃO. NÃO COMPÕE NEM DIRIGE O FUNCIONALISMO DA PREFEITURA; EDITA, TÃO-SOMENTE, PRECEITOS PARA SUA ORGANIZAÇÃO E DIREÇÃO. NÃO ARRECADA E NEM APLICA AS RENDAS LOCAIS; APENAS INSTITUI OU ALTERA TRIBUTOS E AUTORIZA SUA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO. NÃO GOVERNA O MUNICÍPIO; MAS REGULA E CONTROLA A ATUAÇÃO



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

GOVERNAMENTAL DO EXECUTIVO, PERSONALIZADO NO PREFEITO.

Eis aí a distinção marcante entre a missão ‘normativa’ da Câmara e a função ‘executiva’ do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edibilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ‘ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. [grifo nosso].

Corroborar com este posicionamento os seguintes arestos jurisprudenciais:

Representação por inconstitucionalidade. Município do Rio de Janeiro. Lei nº 4.080/2005 que autoriza o Poder Executivo a criar uma academia de ginástica em cada área de planejamento do Município. Vício de iniciativa. Aparência de inconstitucionalidade formal. Violação aos artigos 7º e 112 da Carta Estadual. Ocorrência. Lei autorizativa. Inexistência da necessária iniciativa do Poder Executivo. O Poder legislativo não pode exorbitar de seus poderes. Harmonia e independência entre os Poderes que não pode ser olvidada. O fato da lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica desde o nascedouro. Procedência da presente Representação. (Representação por Inconstitucionalidade nº 100/2005, Órgão especial, TJRJ, Relator: Des. Roberto Côrtes, J. 20.03.2006) [grifo nosso].

Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

DE VEREADORES DISPONDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ACARRETANDO AUMENTO DE DESPESA - OBRIGAÇÃO DE PROMOVER RECURSOS HUMANOS, FÍSICOS E FINANCEIROS PARA A EFETIVAÇÃO DO SERVIÇO DE PSICOLOGIA ESCOLAR EM TODAS AS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - APARENTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES - CONCESSÃO DA LIMINAR PARA SUSPENDER A LEI MUNICIPAL CMF N. 400/99"(ADIn n. 00.006434-3, da Capital, rel. Des. Alcides Aguiar, j. da medida liminar em 3/5/00). [grifei].

E ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE PARA OS HOSPITAIS DA REDE PÚBLICA E PRIVADA DO ESTADO DE MANTEREM NÚMERO DE MÉDICOS PROPORCIONAL À QUANTIDADE DE ATENDIMENTOS REALIZADOS NAS EMERGÊNCIAS - INTERFERÊNCIA NA ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE - AUMENTO DE DESPESAS E NECESSIDADE IMPLÍCITA DE CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS - FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE - SUSPENSÃO LIMINAR DA VIGÊNCIA DA LEI ESTADUAL N. 11.388/00". (ADIn n. 00.021135-4, da Capital, deste Relator, j. em 20/12/00). [grifei].

Nota-se ainda, que a geração de despesa pública sem a correspondente previsão de fonte de custeio representa expressa violação ao artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal, além de ferir os artigos 15 e 16 da LC nº 101/2000.

Por fim, saliente-se que o alcance social do Projeto impugnado, ou mesmo a eventual sanção do chefe do Executivo, não têm o condão de afastar o vício formal aduzido¹⁰.

¹⁰ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREFEITO QUE CLAMA PELA DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI QUE SANCIONOU. DISPOSIÇÃO INSERIDA PELO LEGISLATIVO A PROJETO DE LEI ORIUNDO DO EXECUTIVO. EFEITO RETROATIVO COM REPERCUSSÕES EM ORÇAMENTOS JÁ ENCERRADOS. Não é a sanção do Prefeito que convalida lei inconstitucional. Matéria de ordem pública que não pode ficar sujeita às injunções políticas do momento. Se a emenda agregada pelo Legislativo acarreta aumento de despesa, há vício de iniciativa. Preliminares rejeitadas, e inconstitucionalidade declarada. Votos vencidos. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 594033599, Tribunal Pleno,



PARECER Nº 60 /14 – CCJ

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 24 de fevereiro de 2014.


**Vereador Waldir Canal,
Relator.**

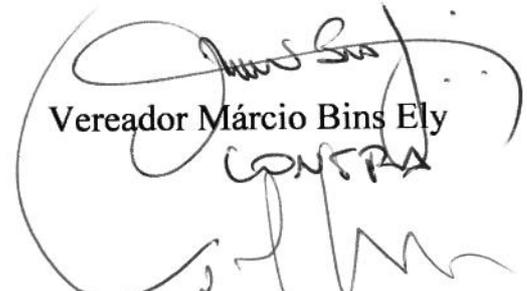
Aprovado pela Comissão em 21-3-14


Vereador Reginaldo Pujol – Presidente


Vereador Nereu D'Avila – Vice-Presidente


Vereador Elizandro Sabino


**Vereador Marcelo Sgarbossa
CONTRA**


**Vereador Márcio Bins Ely
CONTRA**


Vereador Valter Nagelstein

/LS/LAB