Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3034/13
PLL Nº 342/13

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

Dispõe sobre a marcação de consultas e exames nos hospitais integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município de Porto Alegre.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Dr. Thiago.

A Procuradoria desta Casa, fl. 5, aponta haver óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, ressaltando, *in verbis*: "Contudo, a proposição tem conteúdo normativo que implica imposição de obrigação a entidades privadas e públicas dos diversos entes da Federação e, vênia concedida, atrai malferimento aos preceitos constitucionais relativos à competência municipal e ao livre exercício da atividade econômica (CF, artigos 30, inciso I, 170, caput e § único, e 174). A par disso, naquilo que afeta as entidades públicas municipais, incide em violação ao disposto no artigo 94, inciso IV, da Lei Orgânica".

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.

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 respectivas alterações.

O Projeto de Lei Legislativo prevê, *in verbis*:

> **Art. 1º** Ficam os hospitais integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) que contam com serviços de referência em diagnóstico e tratamento de câncer no Município de Porto Alegre obrigados a possibilitar aos pacientes o agendamento de consultas e exames diretamente com a instituição.
> **Art. 2º** A Central de Marcação de Consultas, ou o setor da Secretaria Municipal de Saúde que desempenhe função similar, terá até 7 (sete) dias para reagendar ou remarcar consultas e exames aos pacientes que tenham sido encaminhados para locais indevidos ou que não tenham recebido atendimento em consultas ou exames anteriormente marcados.
> **Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

É cediço que a saúde configura direito social básico, fundada nos princípios da universalidade, equidade e integralidade, sendo amplamente protegida pela ordem constitucional vigente.

Compulsando a Constituição Federal – CF –, resta clara a preocupação do constituinte em forjar um elo entre saúde e cidadania, sendo este um dos principais vetores das políticas públicas. Observe-se que o tema saúde percorre diversos pontos da Carta Constitucional. É ela expressamente declarada direito social (art. 6º, caput[1]) e considerada garantia no âmbito das relações de trabalho (art. 7º, XXII[2]).

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, art. 196[3]). Nesse sentido, as políticas públicas na área de saúde devem proporcionar o acesso a todos os cidadãos, propiciando a redução de desigualdades e não podendo criar quaisquer distinções.

As diretrizes para a condução das políticas de saúde passam a envolver todas as esferas de governo. A Constituição cuidou de fixar competências administrativas comuns e normativas concorrentes para a União, Estados e Municípios, com vistas a dar consecução às políticas públicas de saúde (arts. 23, II[4] e 24, XII[5]), figurando o Município como principal responsável pela provisão da atenção à saúde (arts 30, VII[6]; e 198, caput e I[7]).

Ditou também sua forma de financiamento (CF, arts. 165, III[8]; 167, IV[9]; 195[10]; 198, §§ 1º ao 3º[11]; e 212, § 4º[12]) e, aliado ao paradigma da redução de

---

[1] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[2] Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

[3] Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[4] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[5] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[6] Art. 30. Compete aos Municípios:
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

[7] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

[8] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
III - os orçamentos anuais.

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

desigualdades, determinou a adoção de programas particularmente voltados para crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência (CF, arts. 208, VII[13]; e 227, §1º[14]).

Em sede infraconstitucional, o Sistema Único da Saúde – SUS – está disciplinado na Lei Orgânica da Saúde – LOS – (Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), que, em seu art. 5º, III[15], fixa entre objetivos a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

---

[9] Art. 167. São vedados:
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

[10] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[11] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.
§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:
I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;
II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.
§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:
I - os percentuais de que trata o § 2º;
II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;
III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;
IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

[12] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

[13] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

[14] Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

[15] Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:
III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

As ações e serviços públicos de saúde também devem ser orientadas segundo os princípios do SUS, inscritos no art. 7º, IX[16] da LOS, dentre os quais estão a descentralização político-administrativa, com ênfase para os Municípios, e a regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde.

De igual sorte, determinou o art. 8º[17] da LOS que a execução das ações e serviços de saúde, no âmbito do SUS, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.

Na perspectiva da hieraquização do acesso à rede do SUS, segundo o nível de complexidade diferenciada, ao Município coube a ênfase nos cuidados com a atenção básica à saúde de sua população, conforme se extrai do disposto no art. 18[18] da LOS.

Logo, no tocante ao mérito, é de se reconhecer que nobre é a preocupação do Legislativo com uma consequente melhoria das condições de saúde da população, sobretudo com as camadas mais frágeis.

Sucede, porém, que o Projeto em exame estabelece verdadeira atribuição dirigida ao Executivo Municipal. Esbarra, assim, em limitações de ordem for-

---

[16] Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

[17] Art. 8º As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.

[18] Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:
I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;
II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;
III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;
IV - executar serviços:
a) de vigilância epidemiológica;
b) vigilância sanitária;
c) de alimentação e nutrição;
d) de saneamento básico; e
e) de saúde do trabalhador;
V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;
VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;
VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;
VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;
IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;
X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;
XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;
XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

mal, uma vez que é reservada ao Prefeito a iniciativa de lei que verse sobre a organização do Executivo, como se extrai do comando constitucional constante da alínea *e* do inciso II, do § 1º do art. 61[19].

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"[20].

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 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 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da

---

[19] 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

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

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

> norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." [grifo nosso]

Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê no art. 60, inc. II, alínea *d*[21], iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 8º[22]) para *a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

Também prevê no art. 82, inc. VII[23], 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 permitir aos pacientes portadoras de câncer agendarem diretamente suas consultas médicas nas unidades municipais de saúde, o que, evidentemente, demanda reorganização dos serviços prestados pela municipalidade e seu funcionamento.

Como se vê, o Poder Legislativo está ditando conduta ao Prefeito, o que configura, *data venia*, a quebra do postulado da separação dos poderes.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA – declara a competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura 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;*

---

[21] 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.

[22] 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.

[23] Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

Dispõe a CF, 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.

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 regimental[24] [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 Câmara[25]. [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 Municipal[26]; (...).

Assim, diante da ingerência no âmbito da organização e gestão administrativa no Executivo, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalida-

---

[24] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607.
[25] Idem, ibidem. p. 662.
[26] Idem, ibidem. p. 732 e 733.

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

de, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais 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.

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

Cito o art. 2º da CF, 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 438/439:

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

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

> 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].

Corrobora com este posicionamento os seguintes arestos jurisprudenciais:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.9.163, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2009, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ QUE *"DISPÕE SOBRE MARCAÇÃO DE CONSULTAS MÉDICAS E EXAMES DE SAÚDE PARA PACIENTES COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 60 ANOS, NA FORMA ESPECÍFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MUNICÍPIO. INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.* AUMENTO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS. AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 631763620128260000 SP 0063176-36.2012.8.26.0000, Relator: Cauduro Padin, Data de Julgamento: 25/07/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 07/08/2012) [grifo nosso].

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 2.963/2010. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. *É MANIFESTA A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI Nº 2.963, DE 14 DE ABRIL DE 2010, DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ, QUE ESTABELECE A POSSIBILIDADE DO AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS A PACIENTES A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a 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 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 governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

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

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

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.
"DISPÕE SOBRE MARCAÇÃO DE CONSULTAS MÉDICAS E EXAMES DE SAÚDE PARA PACIENTES COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 60 ANOS, NA FORMA ESPECÍFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MUNICÍPIO. INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES
É MANIFESTA A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI Nº 2.963, DE 14 DE ABRIL DE 2010, DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ, QUE ESTABELECE A POSSIBILIDADE IDOSOS E PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIAS JÁ CADASTRADOS NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, AO DISPOR SOBRE MATÉRIA AFETA A INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO RELACIONADA A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATRITANDO COM OS ARTIGOS 8º, 10, 19, 60, II, D, E 82, III E VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. COMO TAMBÉM, PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL A LEI INDIGITADA AO, CRIANDO ATRIBUIÇÕES AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO, ACARRETAR AUMENTO DE DESPESAS, SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037579703, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 04/10/2010) [grifo nosso].

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NO. 5.281 DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. *POSSIBILIDADE DE AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS PARA PACIENTES IDOSOS E PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA NAS UNIDADES MUNICIPAIS DE SAÚDE. DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. AUMENTO DE DESPESAS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VÍCIO MATERIAL.* FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70042618017 RS, Relator: Arno Werlang, Data de Julgamento: 12/09/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 21/09/2011) [grifo nosso].

PARECER Nº 58 /14 – CCJ

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 aduzido[27].

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 11-3-14

Vereador Reginaldo Pujol – Presidente

Vereador Marcelo Sgarbossa
CONTRA

Vereador Nereu D'Avila – Vice-Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Elizandro Sabino

Vereador Valter Nagelstein

/JS/

[27] 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, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, julgado em 04.11.1996, in Revista Jurisp. T JRS, 181/170).