



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro  
**GABINETE PARLAMENTAR**

Câmara Municipal de  
Bento Gonçalves

**RECEBIDO EM:**

*21.07.2014*

AS *09:59* Horas

Ass.: *Moacir Camerini*

PROCESSO: 27/2014

PROTOCOLO: 3006/2014

AUTOR: VEREADOR MOACIR CAMERINI

ASSUNTO: " DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DE SAÚDE DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.".

**PEDIDO DE VISTAS:**

O Vereador abaixo firmado, **MOISÉS SCUSSEL NETO - PMDB**, que esta subscreve, após proceder à análise ao Processo n° 27/2014, que " DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DE SAÚDE DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", exara o seguinte parecer:

O presente Projeto de Lei, visa dispor sobre a criação da ouvidoria de saúde da rede municipal de saúde, que terão como finalidade receber, registrar e classificar as reclamações e sugestões, apresentadas verbalmente ou por escrito, pelos usuários da Rede Municipal de Saúde.

Porém, em que pese ser meritória a iniciativa do Nobre Edil, este Projeto de Lei apresenta "Vício de Iniciativa", pois, compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves

*"Art. 58 - Compete privativamente ao Prefeito:*

...

*VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;*

Na Constituição Federal:

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

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

Na Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves:

*Art. 2º- São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.*

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



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro  
**GABINETE PARLAMENTAR**

*§2º- - O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro.*

Portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro, inferindo, portanto, ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei ora em exame, fato que obsta as demais análises, concluindo-se pela inviabilidade técnica do Projeto de Lei nº 06/2014, tendo em vista o "vício de iniciativa" da proposição, e, a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme CF 88, art.84. com decisão no STF e STJ –RS (em anexo).

Constituição Federal:

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

- a) *organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Decisão STF:

*"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação." (ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.)*

*"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação*



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro  
**GABINETE PARLAMENTAR**

*político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012.)*

**O parecer é desfavorável.**

Sala das Sessões, aos vinte e um dias do mês de julho de dois mil e quatorze.

VEREADOR MOÍSÉS SCUSSEL NETO - PMDB



GJBB  
Nº 70032003584  
2009/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 1.794/2009 DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL/RS. CRIAÇÃO DE OUVIDORIAS DE SAÚDE NOS POSTOS DE SAÚDE DA REDE MUNICIPAL. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.**

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 (criação de Ouvidorias de Saúde nos Postos de Saúde da Rede Municipal), e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº 1.794/2009, do Município de Arroio do Sal/RS.

**AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70032003584	COMARCA DE PORTO ALEGRE
EXMO. SR. PREFEITO MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL	PROPONENTE
CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARROIO DO SAL	REQUERIDO
EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DO ESTADO/RS	INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.



GJBB  
Nº 70032003584  
2009/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de constitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE), DANÚBIO EDON FRANCO, LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS, MARCELO BANDEIRA PEREIRA, MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA, GASPAR MARQUES BATISTA, VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, SYLVIO BAPTISTA NETO, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, IVAN LEOMAR BRUXEL, MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, IRINEU MARIANI, MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, RICARDO RAUPP RUSCHEL, MARCO AURÉLIO HEINZ, CARLOS RAFAEL DOS SANTOS JÚNIOR, LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, ORLANDO HEEMANN JÚNIOR, ALZIR FELIPPE SCHMITZ, CLÁUDIO BALDINO MACIEL, MARIO ROCHA LOPES FILHO, VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK E TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS.**

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2010.

**DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES,**  
Relator.

## **RELATÓRIO**

**DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES (RELATOR)**

O EXMO. SR. PREFEITO MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL ajuizou a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE visando à exclusão do ordenamento jurídico da Lei Complementar Municipal nº



GJBB  
Nº 70032003584  
2009/CÍVEL

1.794/2009, do Município de Arroio do Sal/RS, que criou as Ouvidorias de Saúde, nos Postos de Saúde da Rede Municipal.

Aponta vício formal no Projeto Legislativo nº043/2009, que deu ensejo a lei impugnada, por ser de iniciativa do Vereador Moacir Lopes dos Santos. Alega que compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de leis que tratem sobre a organização, funcionamento e administração do Município. Cita a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município.

Foi concedida a medida liminar pelo em. Des. José Aquino Flores de Camargo, nos seguintes termos (fls. 18/19):

"(...)

*Em um juízo de cognição sumária, entendo ter sido ferida a autonomia e a independência do Poder Executivo no tocante à iniciativa legislativa para dispor sobre a criação da referida entidade.*

*É que, em obediência ao princípio da separação de poderes, a Constituição da República tratou de selecionar matérias cuja iniciativa legislativa atribuiu, de forma reservada, ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º). A Constituição do Estado, por simetria, reservou ao Governador do Estado a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública (art. 60, II, 'd').*

*Dentro de tais coordenadas, há indícios suficientes encaminhando para o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei objeto de impugnação. Até porque a criação das Ouvidorias de Saúde repercute diretamente sobre a atribuição dos órgãos da administração pública, implicando, assim, ingerência indevida do Legislativo Municipal em matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo.*

*Ao que tudo indica, está-se diante de vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada, já que o projeto de lei foi de autoria de parlamentar, consoante se verifica à fl. 08.*

*Nesse contexto, estou em reconhecer que o Poder Legislativo Municipal agiu com excesso de poder ao desbordar de suas atribuições legais, ferindo, com isso, o preceito constitucional de reserva de iniciativa conferida ao Executivo para determinadas matérias.*



GJBB  
Nº 70032003584  
2009/CÍVEL

*Diante de todo o exposto, estou em conceder a medida de urgência reclamada, com a suspensão liminar dos efeitos da mencionada lei.”.*

A Câmara Municipal de Vereadores deixou transcorrer “in albis” o prazo para prestar informações (fl. 28).

Com a Manifestação da Dra. Procuradora-Geral do Estado pela defesa da norma impugnada (fl. 31) e com o Parecer do Ministério Públco pela procedência da ação, vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

## **VOTOS**

### **DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES (RELATOR)**

Para o Proponente, a Lei Municipal nº 1.794/2009 padece de vício formal, posto seria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Tratando do processo legislativo salienta Alexandre de Moraes:

“Iniciativa de lei é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva.

Diz-se iniciativa de lei parlamentar a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais/Senadores da República) de apresentação de projetos de lei.

Diz-se, por outro lado, iniciativa de lei extraparlamentar aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Públco e aos cidadãos (iniciativa popular de lei).

Por sua vez, a iniciativa concorrente é aquela pertencente a vários legitimados de uma só vez (por exemplo, parlamentares e Presidente da República), enquanto iniciativa exclusiva é aquela reservada a



GJBB  
Nº 70032003584  
2009/CÍVEL

determinado cargo ou órgão (por exemplo: CF, art. 61, parágrafo 1º)" (Direito Constitucional – Atlas - vigésima quarta edição – pág. 644).

Por simetria, a regra se aplica aos Estados e, para ficar no caso, aos Municípios. Deveras, o processo legislativo a ser observado pelos demais entes federados há de seguir o modelo delineado para a União, no que cabível. Embora se refira à Carta Constitucional passada, aplica-se à atual a lição de José Celso de Mello Filho: "As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo Federal é de observância obrigatória" (Constituição Federal Anotada – Saraiva- 1984- págs. 165/166).

De igual modo, mas já ao império da atual Carta Magna, posiciona-se a Corte Constitucional:

"Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que – não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 – impõem-se a observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que é o princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas" (ADin 872/RS- Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal estabelece:

"Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – Dispor, mediante Decreto, sobre:



GJBB

Nº 70032003584  
2009/CÍVEL

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão públicos;

Portanto, como na esfera da União é conferida exclusividade de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre estruturação, funcionamento e organização das Secretarias e órgãos da administração, poderia, tanto que efetivamente o fez, o constituinte estadual reservar ao Governador tal prerrogativa, por conta do modelo federal. Confira-se o art. 60 da CE:

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.

Seguindo o modelo federal e estadual, a Lei Orgânica do Município de Arroio do Sal, em seu art. 60, inciso VI, estabelece ser de competência privativa do Prefeito Municipal, dispor sobre matéria relativa à organização e ao funcionamento da administração municipal (fls. 12/14).

Forçoso reconhecer, assim, vício de iniciativa na elaboração da Lei impugnada.

Ante ao exposto, confirmo a liminar anteriormente deferida e julgo procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.794/2009, de Arroio do Sal/RS.

É o voto.

**DES. ORLANDO HEEMANN JÚNIOR (REVISOR)** – Em revisão,  
acompanho o nobre Relator.



GJBB  
Nº 70032003584  
2009/CÍVEL

**TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO  
COM O RELATOR.**

**DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70032003584, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ."