

CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 822

PROJETO DE LEI Nº 11.740

PROCESSO Nº 72.184

De autoria do Vereador JOSÉ ADAIR DE SOUSA, o presente projeto de lei, estabelece estratégia para a inserção laboral para usuários de drogas em recuperação.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05.

É o relatório.

PARECER

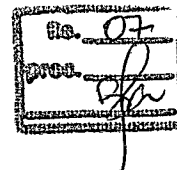
A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, se nos afigura eivada de vícios de ilegalidade e consequente inconstitucionalidade.

DA ILEGALIDADE

Em nosso sentir o projeto não encontra respaldo na Carta de Jundiaí – art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII – que confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas **envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal, e o projeto evidencia a usurpação desse atributo do Prefeito.**

A proposta prevê, em todo contrato firmado com a municipalidade para a realização de obra ou serviço público, a reserva de 1% (um por cento) do total de vagas geradas, para preenchimento por cidadãos em tratamento de dependência de droga, estabelecendo de forma explícita atribuição ao Chefe do Executivo, a quem compete disciplinar as matérias envolvendo órgãos públicos municipais.

Desta forma, o projeto apresenta óbices insanáveis, posto que se imiscui em âmbito de atuação próprio e exclusivo da Administração Pública.



DA INCONSTITUCIONALIDADE

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área da exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação - art. 2º - e repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º. Também afronta o art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.

Sobre a temática, reportamo-nos a julgado correlato do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos autos da ADIn. Nº 70035847474, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. PROGRAMA DE PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES.

Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas no Município de Gravataí, determinando a contratação de profissionais da área da saúde e assistência social. Tal lei impõe atribuições às Secretarias Municipais da Saúde e do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, interferindo na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

No referido acórdão consta que a matéria esta reservada ao Chefe do Poder Executivo, consoante o art. 61, §1.º, inc. II, al. E¹ da

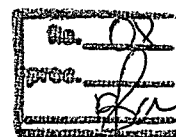
¹Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma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

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Constituição Federal. Assim sugerimos ao nobre Vereador que converta o presente projeto de lei em Indicação ao Prefeito, para a adoção das medidas cabíveis.

DAS COMISSÕES:

Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação e da Comissão de Saúde, Assistência Social e Previdência.

L.O.M.).

QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput",

S.m.e.

Jundiaí, 04 de março de 2015.


Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico


Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)



LEI Nº 2947, de 08 de fevereiro de 2010.

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA DE PREVENÇÃO DO USO INDEVIDO, ATENÇÃO, TRATAMENTO E (RE)INSERÇÃO SOCIAL DOS USUÁRIOS E DEPENDENTES DE DROGAS NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A PRESIDENTA DA CÂMARA DE VEREADORES DE GRAVATAÍ, FAÇO SABER, em cumprimento ao artigo 51, § 7º da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º O Poder Executivo fica autorizado a instituir no Município de Gravataí o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas.

Art. 2º Caberá à Secretaria Municipal de Saúde - SMS e ao Conselho Municipal de Entorpecentes a atenção e o tratamento dos dependentes de drogas de que trata o programa previsto no artigo anterior.

Parágrafo Único - Caberá à Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social - SMTCAS a realização de ações que visem à prevenção ao uso indevido de entorpecentes e a (re)inserção social do dependente.

Art. 3º O programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas será desenvolvido com base na Lei Federal nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, além de observar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde e Conselho Municipal de Saúde e, terá as seguintes ações:

I - campanhas educativas sobre os riscos à saúde, em decorrência do uso de drogas;

II - formação técnica dos profissionais que trata o art. 7º desta lei;

III - orientações sobre o procedimento de como minimizar os riscos em decorrência de uso de drogas;

IV - disponibilização de insumos e prevenção aos danos causados à saúde dos usuários de drogas;

V - material para divulgação de métodos educativos e preventivos, veiculados em rádio, jornais da cidade;

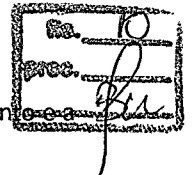
VI - fazer o encaminhamento dos usuários de drogas que desejarem, ao serviço de saúde responsável pelo tratamento de dependência química junto ao órgão municipal competente, bem como, para assistência social, educação, formação para o trabalho e, proporcionar acesso à justiça;

VII - fazer a distribuição de boletins informativos sobre os postos de disponibilização de insumos de redução de danos;

Parágrafo Único - O acesso à justiça que trata o inciso VII será no caso de abandono material e práticas discriminatórias sofridas pelas pessoas atendidas pelo programa, observando-se a legislação penal em vigor.

VIII - implantar e acompanhar programas de educação preventiva nas escolas da rede pública municipal, continuados e sistemáticos, estabelecendo para outras ações complementares, por meio da definição de critérios, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar e de lideranças comunitárias.

XIX - estimular a implantação de programações de prevenção, nas empresas públicas e privadas por



intermédio de uma política de recursos humanos para a abordagem, o encaminhamento ao tratamento e a reinserção laboral dos servidores com problemas relacionados com o uso de drogas.

Art. 4º Em todas as ações deste programa, a identidade do usuário e dependente de drogas será preservada e serão respeitados os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes.

Art. 5º A Secretaria Municipal de Saúde - SMS e a Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social - SMTCAS poderão firmar convênios e parcerias com os demais órgãos municipais, organizações não-governamentais sem fins lucrativos, instituições e organismos públicos federais, estaduais e municipais para desenvolvimento do programa e tratamento dos dependentes, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes desta lei.

Art. 6º Para os fins do disposto nesta lei, (re)inserção social são programas específicos, visando melhor qualidade de vida ao recuperando, oportunizando a este participação em cursos de aprendizagem como marcenaria, artesanato, padaria, açougue, pedreiro, mecânica, elétrica, metalúrgica, pintor, entre outros, bem como conclusão do ensino fundamental e/ou médio, quando cabível.

Art. 7º A Secretaria Municipal de Saúde - SMS deverá contratar médicos especializados, enfermeiros, psicólogos, terapeutas ocupacionais, assistentes sociais e agentes de saúde para trabalhar especificamente neste programa e, tal gente passará a ser denominado de Educador Social.

Parágrafo Único - A forma de contratação desses profissionais será objeto de resolução do Executivo Municipal.

Art. 8º Nas campanhas públicas de prevenção e de orientação é vedado o uso de linguagem, imagem, símbolo ou qualquer recurso que possa servir de incentivo ao uso de drogas causadoras de dependência química.

Art. 9º Os recursos para o desenvolvimento do programa que trata esta Lei serão provenientes de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 10 O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias.

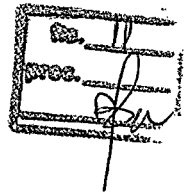
Art. 11 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal, em Gravataí, 08 de fevereiro de 2010.

Vereadora ANABEL LORENZI
Presidenta

Comunique-se.

Vereador ACIMAR ANTONIO DA SILVA
1º Secretário



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70035847474 – TRIBUNAL PLENO

PROPONENTE: PREFEITA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE GRAVATAÍ

INTERESSADA: PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

RELATOR: Des. João Carlos Branco Cardoso

PARECER

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.947/2010. Município de Gravataí. Programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e reinserção social dos usuários e dependentes de drogas. Matéria cuja iniciativa legislativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício formal. Afronta ao princípio da harmonia e separação entre os poderes. Determinação de contratação de profissionais e criação de atribuições que implicam aumento de despesa. Inconstitucionalidade. Parecer pela procedência do pedido.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Senhora Prefeita do Município de Gravataí, objetivando a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, da Lei Municipal nº 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, do Município de Gravataí, que *autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas no Município de Gravataí e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 8º, 10 e 19 da Constituição Estadual, dos dispositivos equivalentes da Constituição Federal e dos artigos 2º, *caput* e § 1º, e 58, incisos III, alínea d, VI, VIII e X, da Lei Orgânica do Município.



Segundo a proponente, a lei impugnada padece de vício de iniciativa, já que é reservada ao Chefe do Executivo Municipal a prerrogativa de apresentar projetos de lei que tratem da organização e funcionamento da Administração. Alegou, ainda, que referida lei viola os princípios da legalidade e da separação dos poderes, bem como disposições contidas na Lei Orgânica Municipal. Referiu precedentes jurisprudenciais e postulou a procedência do pedido (fls. 02/12).

A liminar postulada foi deferida, determinando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 2.947/2010, de Gravataí, até o definitivo pronunciamento do órgão colegiado, ante a constatada inconstitucionalidade formal (fls. 20/2).

A Câmara Municipal de Vereadores, devidamente notificada (fl. 29), manteve-se silente (fl. 36).

A Senhora Procuradora-Geral do Estado, citada, apresentou a defesa da norma, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Federal, pugnano por sua manutenção no ordenamento jurídico, face ao princípio de presunção de constitucionalidade das leis (fl. 35).

É o breve relatório.

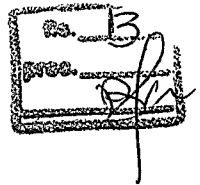
2. A Lei Municipal nº 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, foi vazada nos seguintes termos:

Art. 1º O Poder Executivo fica autorizado a instituir no Município de Gravataí o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas.

Art. 2º Caberá à Secretaria Municipal de Saúde - SMS e ao Conselho Municipal de Entorpecentes a atenção e o tratamento dos dependentes de drogas de que trata o programa previsto no artigo anterior.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social - SMTCAS a realização de ações que visem à prevenção ao uso indevido de entorpecentes e a (re)inserção social do dependente.

Art. 3º O programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas será desenvolvido com base na Lei Federal nº 11.343, de 23 de agosto de 2006,



além de observar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde e Conselho Municipal de Saúde e, terá as seguintes ações:

I - campanhas educativas sobre os riscos à saúde, em decorrência do uso de drogas;

II - formação técnica dos profissionais que trata o art. 7º desta Lei;

III - orientações sobre o procedimento de como minimizar os riscos em decorrência de uso de drogas;

IV - disponibilização de insumos e prevenção aos danos causados à saúde dos usuários de drogas;

V - material para divulgação de métodos educativos e preventivos, veiculados em rádio, jornais da cidade;

VI - fazer o encaminhamento dos usuários de drogas que desejarem, ao serviço de saúde responsável pelo tratamento de dependência química junto ao órgão municipal competente, bem como, para assistência social, educação, formação para o trabalho e, proporcionar acesso à justiça;

VII - fazer a distribuição de boletins informativos sobre os postos de disponibilização de insumos de redução de danos;

Parágrafo único. O acesso à justiça que trata o inciso VII será no caso de abandono material e práticas discriminatórias sofridas pelas pessoas atendidas pelo programa, observando-se a legislação penal em vigor.

VIII - implantar e acompanhar programas de educação preventiva nas escolas da rede pública municipal, continuados e sistemáticos, estabelecendo para outras ações complementares, por meio da definição de critérios, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar e de lideranças comunitárias;

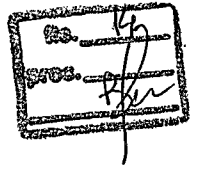
XIX - estimular a implantação de programações de prevenção, nas empresas públicas e privadas por intermédio de uma política de recursos humanos para a abordagem, o encaminhamento ao tratamento e a reinserção laboral dos servidores com problemas relacionados com o uso de drogas.

Art. 4º Em todas as ações deste programa, a identidade do usuário e dependente de drogas será preservada e serão respeitados os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes.

Art. 5º A Secretaria Municipal de Saúde - SMS e a Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social - SMTCAS poderão firmar convênios e parcerias com os demais órgãos municipais, organizações não-governamentais sem fins lucrativos, instituições e organismos públicos federais, estaduais e municipais para desenvolvimento do programa e tratamento dos dependentes, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes desta Lei.

Art. 6º Para os fins do disposto nesta Lei, (re)inserção social são programas específicos, visando melhor qualidade de vida ao recuperando, oportunizando a este participação em cursos de aprendizagem como marcenaria, artesanato, padaria, açougue, pedreiro, mecânica, elétrica, metalúrgica, pintor, entre outros, bem como conclusão do ensino fundamental e/ou médio, quando cabível.

Art. 7º A Secretaria Municipal de Saúde - SMS deverá contratar médicos especializados, enfermeiros, psicólogos, terapeutas ocupacionais,



assistentes sociais e agentes de saúde para trabalhar especificamente neste programa e, tal gente passará a ser denominado de Educador Social. Parágrafo único. A forma de contratação desses profissionais será objeto de resolução do Executivo Municipal.

Art. 8º Nas campanhas públicas de prevenção e de orientação é vedado o uso de linguagem, imagem, símbolo ou qualquer recurso que possa servir de incentivo ao uso de drogas causadoras de dependência química.

Art. 9º Os recursos para o desenvolvimento do programa que trata esta Lei serão provenientes de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 10. O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3. Inicialmente, impõe-se salientar que descabe, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a análise de eventual confronto entre a lei municipal hostilizada e a Lei Orgânica do Município de Gravataí, já que, na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato.

Este o entendimento que vem sendo assentado pelo Supremo Tribunal Federal:

LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6o, CF). 2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. **Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais.** 4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. 5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6.



Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1o, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (ADI 882/MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 19/02/2004). (grifo acrescido)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 18 DE ABRIL DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 169, CAPUT E § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Controvérsia insuscetível de análise em controle abstrato de constitucionalidade, posto envolver o exame de normas infraconstitucionais** (Lei Complementar nº 101/2000) e de elementos fáticos (existência da prévia autorização a que se refere o mencionado inciso II do § 1º do art. 169 do texto constitucional). Ação direta não conhecida (ADIN 2339-SC, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 18/04/2001) (grifo acrescido)

E, também, pela Corte de Justiça deste Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SOLEDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.040/2006, QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE DEPENDENTE DE PRÉVIA ANÁLISE DE ATOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS. **Inexistindo relação imediata de incompatibilidade entre o vício apontado pelo autor e a Constituição Estadual, mas, antes, o que se denomina de inconstitucionalidade indireta ou reflexa, resta desautorizado o controle pela via concentrada.** Precedente desta Corte. POR MAIORIA, ACOLHERAM A PRELIMINAR SUSCITADA, EXTINGUINDO O PROCESSO. VOTO VENCIDO DO RELATOR. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019586015, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Vencido: Osvaldo Stefanello, Redator para Acórdão: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 11/02/2008) (grifo acrescido)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PORTARIA DA SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA. ART. 69 DA LEI Nº 9.099-95. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA À POLÍCIA MILITAR COM ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 129 E 133 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ATO REGULAMENTAR. HIPÓTESE SUJEITA À JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO POR QUALQUER AUTORIDADE INVESTIDA EM FUNÇÃO POLICIAL. COMPETÊNCIA DO SECRETÁRIO DE ESTADO PARA O ATO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Legitimidade ad causam da ASDEP-RS afirmada, porquanto preenchido o requisito da relação de pertinência entre o interesse específico da classe " Delegados de Polícia ", para cuja defesa a entidade proponente foi constituída, e o ato normativo



que é argüido como inconstitucional. A Portaria SJS nº 172, de 16-11-2000, que atribui competência à polícia militar para lavratura de termos circunstanciados, tem fim interpretativo da legislação infraconstitucional (art. 69 da Lei nº 9.099-95). **Ato regulamentar que mesmo indo além do conteúdo ou dos limites da lei, estaria a praticar mera ilegalidade, não inconstitucionalidade. Hipótese não-sujeita ao controle concentrado da constitucionalidade.** Precedentes do STF. MÉRITO. Não verifica afronta à repartição constitucional das competências entre as polícias civil e militar. Expressão autoridade policial referida no art. 69 da Lei nº 9.099-95 compreende quem se encontra investido em função policial, ou seja, a qualquer autoridade. Ato que insere nas atribuições específicas do titular da Secretaria da Justiça e da Segurança, a quem é assegurada a competência sobre serviço policial militar e serviço policial civil (art. 8º, I, da Lei Estadual nº 10.356-95). Prévio acordo entre o Ministério Público e a Polícia Estadual é decorrência do limitado alcance regulamentar do ato, de modo a programar paulatinamente sua observância nas comarcas que estiverem preparadas para o cumprimento das ações concretas do órgão da Administração responsável pelos serviços policiais. Hipótese de improcedência do pedido. À UNANIMIDADE, REJEITARAM A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROPONENTE. POR MAIORIA, VENCIDA A RELATORA, CONHECERAM DA AÇÃO DIRETA E, NO MÉRITO, JULGARAM IMPROCEDENTE O PEDIDO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70014426563, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 12/03/2007) (grifo acrescido)

No caso em tela, de resto, os dispositivos da Lei Orgânica Municipal referidos na inicial reproduzem normas constitucionais, sendo o confronto com estas últimas que será analisado nestes autos.

Nesta linha, observa-se que o Poder Legislativo do Município de Gravataí, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Vereadores ao autorizar o Poder Executivo a instituir programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e reinserção social dos usuários e dependentes de drogas, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea *d*, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem

¹ 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.



sobre criação, atribuições e funcionamento das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. (grifo acrescido)

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre esta matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

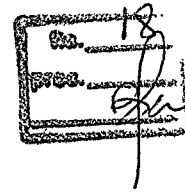
A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Destaque-se, ainda, que mesmo que se considerasse o texto legal atacado como lei meramente autorizativa, a análise dos seus dispositivos deixa evidente que houve limitação indevida, pelo Poder Legislativo, ao espectro de atuação do Poder Executivo com relação às atribuições da Administração e sua organização.

Neste sentido, importa transcrever parte das razões de decidir da ADIn n° 596114090, de relatoria da Des. Maria Berenice Dias³:

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.

³ ADIN. LEI AUTORIZATIVA. PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. POR VICIO DE ORIGEM, A LEI QUE, A PRETEXTO DE SIMPLEMENTE AUTORIZAR O EXECUTIVO A DETERMINADO AGIR, VERSA MATERIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. ACAO JULGADA PROCEDENTE. (FLS) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 596114090, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 04/12/2000)



[...] a competência dos Três Poderes, nas diversas esferas que existem na Federação, é fixada pela ordem constitucional. Portanto, a *norma agendi* que determina ou autoriza o Poder Executivo a agir no âmbito de sua competência é a própria norma constitucional. Trata-se de competência legislativa constituinte, e não competência ordinária, pois é a Constituição que fixa o que compete ao Poder Executivo, seja autorizando, seja determinando sua atuação [...] (grifo acrescido)

Note-se que a Lei Municipal nº 2.947/2010, na verdade, vincula a Administração Municipal, não deixando margem ao Poder Executivo para deliberar sobre a matéria, com clara invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...] (grifo acrescido)

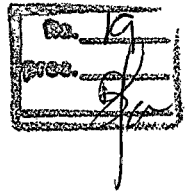
Esta conclusão sobressai da leitura do texto legal, em especial das seguintes passagens da lei hostilizada:

Art. 1º O Poder Executivo fica autorizado a instituir no Município de Gravataí o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas.

Art. 2º Caberá à Secretaria Municipal de Saúde - SMS e ao Conselho Municipal de Entorpecentes a atenção e o tratamento dos dependentes de drogas de que trata o programa previsto no artigo anterior.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social - SMTCAS a realização de ações que visem à prevenção ao uso indevido de entorpecentes e a (re)inserção social do dependente.

Art. 3º O programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas **será desenvolvido com base na Lei Federal nº 11.343, de 23 de agosto de**



2006, além de observar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde e Conselho Municipal de Saúde e, terá as seguintes ações:

I - **campanhas educativas** sobre os riscos à saúde, em decorrência do uso de drogas;

II - **formação técnica dos profissionais** que trata o art. 7º desta Lei;

III - **orientações sobre o procedimento** de como minimizar os riscos em decorrência de uso de drogas;

IV - **disponibilização de insumos e prevenção aos danos** causados à saúde dos usuários de drogas;

V - **material para divulgação de métodos educativos e preventivos, veiculados em rádio, jornais da cidade;**

VI - **fazer o encaminhamento dos usuários de drogas** que desejarem, ao serviço de saúde responsável pelo tratamento de dependência química junto ao órgão municipal competente; bem como, para assistência social, educação, formação para o trabalho e, **proporcionar acesso à justiça;**

VII - **fazer a distribuição de boletins informativos** sobre os postos de disponibilização de insumos de redução de danos;

Parágrafo único. O acesso à justiça que trata o inciso VII será no caso de abandono material e práticas discriminatórias sofridas pelas pessoas atendidas pelo programa, observando-se a legislação penal em vigor.

VIII - **implantar e acompanhar programas de educação preventiva** nas escolas da rede pública municipal, continuados e sistemáticos, estabelecendo para outras ações complementares, por meio da definição de critérios, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar e de lideranças comunitárias;

XIX - **estimular a implantação de programações de prevenção**, nas empresas públicas e privadas **por intermédio de uma política de recursos humanos** para a abordagem, o encaminhamento ao tratamento e a reinserção laboral dos servidores com problemas relacionados com o uso de drogas.

Art. 4º Em todas as ações deste programa, a identidade do usuário e dependente de drogas será preservada e serão respeitados os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes.

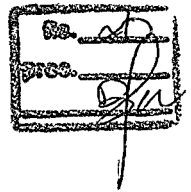
Art. 5º **A Secretaria Municipal de Saúde - SMS e a Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social - SMTCAS poderão firmar convênios e parcerias com os demais órgãos municipais, organizações não-governamentais sem fins lucrativos, instituições e organismos públicos federais, estaduais e municipais para desenvolvimento do programa e tratamento dos dependentes, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes desta Lei.**

Art. 6º **Para os fins do disposto nesta Lei, (re)inserção social são programas específicos, visando melhor qualidade de vida ao recuperando, oportunizando a este participação em cursos de aprendizagem como marcenaria, artesanato, padaria, açougue, pedreiro, mecânica, elétrica, metalúrgica, pintor, entre outros, bem como conclusão do ensino fundamental e/ou médio, quando cabível.**

Art. 7º **A Secretaria Municipal de Saúde - SMS deverá contratar médicos especializados, enfermeiros, psicólogos, terapeutas ocupacionais,**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



assistentes sociais e agentes de saúde **para trabalhar especificamente neste programa e, tal gente passará a ser denominado de Educador Social.**

Parágrafo único. A forma de contratação desses profissionais será objeto de resolução do Executivo Municipal.

Art. 8º Nas campanhas públicas de prevenção e de orientação é vedado o uso de linguagem, imagem, símbolo ou qualquer recurso que possa servir de incentivo ao uso de drogas causadoras de dependência química.

Art. 9º **Os recursos para o desenvolvimento do programa que trata esta Lei serão provenientes de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.**

Art. 10. O Executivo Municipal **reglamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias.**

Assim, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, visto que afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 60, inciso II, alínea *d*, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual.

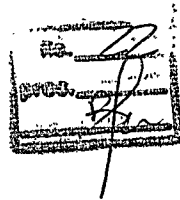
Nesta linha, a jurisprudência desta Corte:

ADIN LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA DO SUL. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. QUESTÃO QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 10, 62, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, COMBINADO COM ARTIGO 8º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que cria o Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Segurança Pública com a participação de representantes de órgãos estaduais, como as Polícias Civil e Rodoviária Federal, Brigada Militar, OAB/RS - Subseção de Caçapava do Sul, Poder Judiciário e Ministério Público, por afronta ao art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal e arts. 3º, 8º, 13, *caput*, 60, inciso I, alínea *d*, 93, inciso II, 95, inciso V, 99, 108, parágrafo 4º, 109 e 110, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033110537, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 26/04/2010) (grifo acrescido)

Necessário, ainda, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual. Quis o constituinte estadual, nos moldes do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

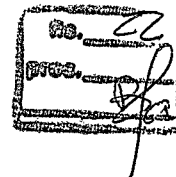
Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Saliente-se que o alcance social da lei impugnada, ou mesmo a sanção do Chefe do Executivo, não têm o condão de afastar o vício formal aduzido.

Neste sentido, os seguintes precedentes do Tribunal Estadual:

ADIN. IGREJINHA. LEI Nº 3942/08, QUE DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE COLETIVO DE ESCOLARES NO MUNICÍPIO. **SANÇÃO QUE NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INICIATIVA.** PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. LEIS QUE ENVOLVEM TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, POR DIZEREM COM A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEVEM SER DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA APLICADO AOS MUNICÍPIOS. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 60,II "D", 82, VII DA CARTA ESTADUAL E 84, III DA CARTA FEDERAL. PROCEDÊNCIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023842610, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 01/09/2008) (grifo acrescido)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE ESMERALDA. LEI MUNICIPAL Nº 779/96, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 112 DA LEI MUNICIPAL Nº 365/90 DO MUNICÍPIO DE ESMERALDA. **SANÇÃO PELO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DO VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE PRERROGATIVA CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE.** A Câmara de Vereadores do Município de Esmeralda propôs e aprovou a Lei Municipal nº 779/96, ao efeito de modificar a redação do art. 112 da Lei Municipal nº 365/90, que disciplina o Regime Jurídico dos Servidores Municipais de Esmeralda, a fim de prever o direito de licença do servidor para exercício de mandato sindical. **A sanção do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo não tem o**



condão de convalidar o vício de iniciativa, pois o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função, exercida em favor do Estado, representante do interesse geral, não sendo possível que o administrador ou legislador disponham sobre direito que a eles não pertence. Precedente do E. STF. Se existe inércia do Poder Executivo em propor lei de sua competência exclusiva, a Carta Magna fornece mecanismos para que os interessados ou prejudicados incitem o mandatário a cumprir com a obrigação constitucionalmente atribuída, sendo exemplos a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção. Todavia, inadmissível que o Poder Legislativo usurpe de prerrogativa conferida exclusivamente ao Poder Executivo pela Carta Magna. Ao alterar o Regime Jurídico dos Servidores Municipais, a Câmara Municipal de Esmeralda interferiu nas prerrogativas do Poder Executivo, violando os arts. 60, inciso II, e 82, incisos III e VIII, da Constituição Estadual, dispositivos de reprodução obrigatória para as Leis Orgânicas dos Municípios, em face da redação do art. 8º, caput, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022088702, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 09/06/2008) (grifo acrescido)

Além disso, cumpre referir que a lei impugnada enseja, ainda, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III⁴, e 154, incisos I e X⁵, da Carta Estadual, pois cria despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de Gravataí, determinando a contratação de profissionais, criando serviços e atribuições que, para sua implantação, demandarão maiores gastos pela Administração Municipal.

Este o entendimento deste Tribunal de Justiça:

⁴ Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

- I - do plano plurianual;
- II - de diretrizes orçamentárias;
- III - dos orçamentos anuais.

[...]

⁵ Art. 154 - São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

(...)

X - a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, salvo:

- a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- b) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

[...]



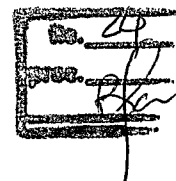
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N.º 1.689/2007. PROGRAMA EMERGENCIAL DE COMBATE AO DESEMPREGO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo com o fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.689/2007, que instituiu o programa de combate ao desemprego no âmbito municipal. Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal para a edição de lei que disponha acerca de atribuições (v.g., execução de programas governamentais) dos órgãos da administração pública (art. 60 da CE). **É vedado dar início a "programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais"** (art. 154, I, da CE), **cuja iniciativa é do Poder Executivo (art. 149 da CE)**. Violação aos arts. 10; 60, II, "b"; 82, III, VII; e 154, I, da CE. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70027640580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010). (grifo acrescido)

ADIN LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 10, 62, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, COMBINADO COM ARTIGO 8º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que amplia as vantagens do vale alimentação, permitindo sua concessão e utilização por servidores afastados por motivo de acidente ou doença de trabalho e em licença maternidade determinando condutas administrativas próprias do Executivo e **criando despesas sem previsão orçamentária**, em afronta aos princípios da simetria e independência entre os poderes. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70032093395, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 19/04/2010) (grifo acrescido)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 1.552/2007, QUE INSTITUI O CARNAVAL DE RUA EM NOVO HAMBURGO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E MATERIAL POR PREVISÃO DE AUMENTO DE DESPESAS E REPASSE DE RECURSOS SEM PRÉVIA DEFINIÇÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL OU AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LDO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70022258636, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 15/12/2008)
(grifo acrescentado)

Note-se que esta mácula não poderia ser superada, sequer, com a postergação do início dos efeitos, da lei atacada, para o exercício de 2011, pois, com isto, estar-se-ia vinculando parte da receita e despesa nos orçamentos vindouros, o que não poderia ser feito por iniciativa do Poder Legislativo.

Neste sentido, os seguintes precedentes do Tribunal gaúcho e do Supremo Tribunal Federal:

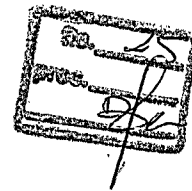
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PERCENTUAL NÃO INFERIOR A 3% DO ORÇAMENTO ANUAL PARA SISTEMA DE TRATAMENTO DE ESGOTOS CLOACAIS. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE VINCULAÇÃO DE RECEITA E DESPESA. VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013841515, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 05/06/2006) (grifo acrescentado)

CONSTITUCIONAL. ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA ESTADUAL. VEDADAS EMENDAS QUE DETERMINEM AUMENTO DE DESPESA, OU ESTRANHAS AO OBJETO DA PROPOSTA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, NESSAS DUAS PROIBIÇÕES INCIDIU A EMENDA DE QUE RESULTOU O ART. 341 DA LEI N. 39, DE 18.12.1979, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, SEGUNDO O QUAL A PARTIR DE 1. DE JANEIRO DE 1982 A COMARCA DE DOURADOS PASSARIA A ENTRÂNCIA ESPECIAL. A UMA, PORQUE A EMENDA DETERMINA AUMENTO DE DESPESA, AINDA QUE EM EXERCÍCIO SUBSEQUENTE AO IMEDIATAMENTE SEGUINTE A VOTAÇÃO DA PROPOSTA. A DUAS, PORQUE A ATRIBUIÇÃO DE "STATUS" DE COMARCA ESPECIAL, A OUTRA SEDE QUE NÃO A DA CAPITAL, ENVOLVE DEFINIÇÃO IMPLÍCITA DE REQUISITOS DESSA QUALIFICAÇÃO, O QUE NÃO FORA OBJETO DA PROPOSTA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STF, Rp 1062 – MS, Rel. Min. Décio Miranda, Tribunal Pleno, j. 07/10/1981) (grifo acrescentado)

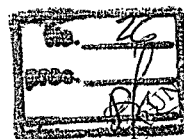
Por tudo isto, clara a inconstitucionalidade da lei municipal impugnada, impondo-se a procedência do pedido.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



4. Em face do exposto, opina o Ministério Público no sentido de que seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, retirando-se, do ordenamento jurídico pátrio, a Lei Municipal nº 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, do Município de Gravataí, por afronta ao disposto nos artigos 8º *caput* 10 60 inciso II



OHJ

Nº 70035847474

2010/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. PROGRAMA DE PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES.

Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas no Município de Gravataí, determinando a contratação de profissionais da área da saúde e assistência social. Tal lei impõe atribuições às Secretarias Municipais da Saúde e do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, interferindo na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

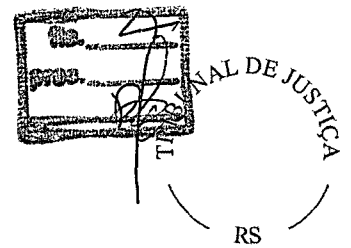
A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

AÇÃO	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE			
Nº 70035847474			COMARCA DE LAJEADO
PREFEITA	MUNICIPAL	DE	REQUERENTE
GRAVATAI			
CAMARA	MUNICIPAL	DE	REQUERIDO
VEREADORES DE GRAVATAI			
EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL			INTERESSADO
DO ESTADO/RS			

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.



OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES LEO LIMA (PRESIDENTE), ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, DANÚBIO EDON FRANCO, ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, MARCELO BANDEIRA PEREIRA, GASPAR MARQUES BATISTA, ARNO WERLANG, MARCO ANTÔNIO RIBEIRO DE OLIVEIRA, NEWTON BRASIL DE LEÃO, IVAN LEOMAR BRUXEL, MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, IRINEU MARIANI, VOLTAIRE DE LIMA MORAES, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, MARCO AURÉLIO HEINZ, JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO, CARLOS RAFAEL DOS SANTOS JÚNIOR, LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, GENARO JOSÉ BARONI BORGES, ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, ALZIR FELIPPE SCHMITZ, CLÁUDIO BALDINO MACIEL, DORVAL BRAULIO MARQUES E DÁLVIO LEITE DIAS TEIXEIRA.**

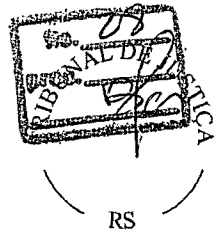
Porto Alegre, 06 de junho de 2011.

DES. ORLANDO HEEMANN JÚNIOR,
Relator.

RELATÓRIO

DES. ORLANDO HEEMANN JÚNIOR (RELATOR)

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Prefeitura Municipal de Gravataí, em que postulada a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº2.947, de 08 de fevereiro de 2010, a qual *“autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de prevenção do uso*



OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas no Município de Gravataí”.

Sustenta a autoridade que a mencionada lei padece de vício de iniciativa e viola o princípio da separação dos Poderes, afrontando os arts. 1º, 8º, 10 e 19 da Constituição Estadual, os arts. 2º, *caput* e §1º; 58, III, ‘d’, VI, VIII e X, da Lei Orgânica Municipal de Gravataí. Refere que a Câmara Municipal de Vereadores, ao aprovar a lei, autorizando o Poder Executivo a instituir o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas do Município, bem como a contratar profissionais especializados na área da saúde, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Requer a suspensão liminar da referida Lei e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

A medida liminar foi deferida.

Notificada, a Câmara Municipal de Vereadores presta informações salientando a necessidade de controle do consumo de drogas no Município, prevenindo e combatendo seu uso e proliferação. Diz que a lei objetiva cuidar desse crescente problema social.

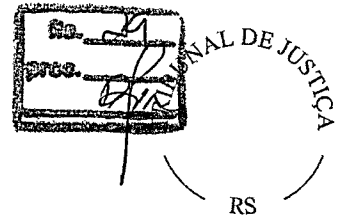
Citada, a Procuradoria-Geral do Estado pugna pela manutenção da norma impugnada, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais.

Parecer do Ministério Público pela procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal.

VOTOS

DES. ORLANDO HEEMANN JÚNIOR (RELATOR)

Discute-se na presente demanda a constitucionalidade da Lei n.º 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, que autoriza o Poder Executivo a



OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

instituir o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas no Município de Gravataí, determinando a contratação de profissionais da área da saúde e assistência social (texto legal às fls. 14/17).

Tal lei impõe atribuições à Secretaria Municipal da Saúde e à Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social, interferindo na **organização e funcionamento da administração**.

Ocorre que a iniciativa de lei que trate de tal matéria está reservada ao Chefe do Poder Executivo, consoante o art. 61, §1.º, inc. II, al. e, da Constituição Federal:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

(...);

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

Na mesma linha, preceitua o art. 60, II, d, da Constituição Estadual, *verbis*:

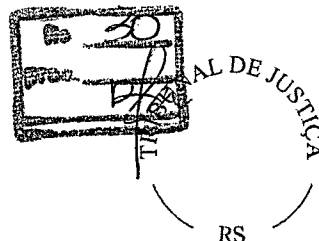
Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar;

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de



OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Com efeito, a Constituição do Estado, ao conferir aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira, conforme art. 8.º¹, impõe a observância obrigatória de vários princípios constitucionais, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador municipal não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

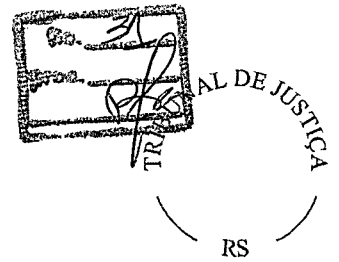
A propósito, discorre ALEXANDRE DE MORAES, na obra *Direito Constitucional*, 19.ª Ed., p. 583:

“As referidas matérias cuja discussão legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º) são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.”

“Assim, por exemplo, a iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local.”

No tema em tela, evidente que a instituição do programa, atribuindo diversas ações às Secretarias, bem como determinando a contratação de profissionais da área da saúde e assistência social, interfere na organização e funcionamento da administração, que também é de

¹ **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.



OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

competência privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante art. 82, VII, da Constituição Estadual:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...)

VII - *dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

Por fim, de ser ressaltado que a própria Lei Orgânica do Município², que define as matérias de iniciativa privativa do Prefeito de Gravataí, não restou observada, segundo análise do art. 58, III, 'd', VI, VIII e X:

"Das Atribuições do Prefeito

Artigo 58 - Compete *privativamente ao Prefeito:*

(...);

III – ***iniciar o processo legislativo*** na forma e nos casos previstos nesta lei, especialmente os que:

(...);

'd' – *criem ou suprimam órgãos ou serviços do executivo;*

(...);

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

(...);

VIII - *expedir atos próprios de as atividade administrativa;*

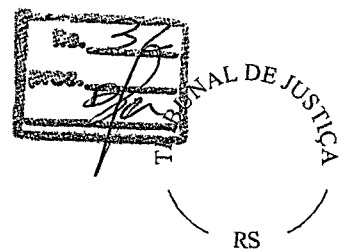
(...);

X – *planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais*".

Portanto, a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os poderes, insculpido no art. 10.º da Constituição Estadual.

Nesse sentido, jurisprudência deste Órgão Especial:

² <http://www.cmgravatai.rs.gov.br/leiorganica.asp>

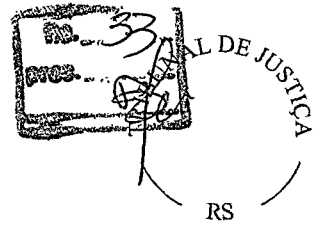


OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IGREJINHA. NORMA MUNICIPAL CRIADA PELO PODER LEGISLATIVO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. A norma que dá origem à obrigação de a municipalidade criar um canal eletrônico de acompanhamento de contas do Poder Executivo é de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. A lei de iniciativa do Poder Legislativo fere a harmonia e independência entre os Poderes, porquanto dispõe acerca de matéria cuja iniciativa legislativa é do Poder Executivo, além de onerar os cofres municipais. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70039061593, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 28/02/2011).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROCESSO DE SELEÇÃO DE ESTAGIÁRIOS. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a obrigatoriedade de processo seletivo de estagiários de ensino médio, educação profissional e ensino superior para a Prefeitura Municipal. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II “b”, da Constituição Federal e do art. 60, II, “d”, e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70039332515, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 07/02/2011).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.805, DE 18 DE JUNHO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE FLORES DA CUNHA, QUE CONCEDE REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS ATIVOS E

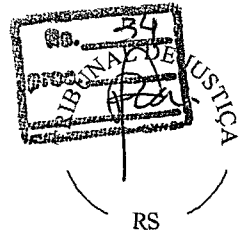


OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

INATIVOS. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO DE ORIGEM. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10 E 60, II, "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. A Emenda do Poder Legislativo ao Projeto de Lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, a qual acresceu o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) aos vencimentos e proventos dos servidores públicos municipais ativos e inativos, implicou aumento indevido de despesa. É inconstitucional o art. 2º da Lei nº 2.805/2010, do Município de Flores da Cunha, por vício de iniciativa, considerando que a competência para regular matéria relativa a aumento de remuneração é do Chefe do Executivo. Há ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10 e 60, II, "a", da Constituição Estadual, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME." (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037167954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 13/12/2010).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME." (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026697698, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 27/04/2009).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.199/06, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. INCONSTITUCIONALIDADE, VÍCIO DE INICIATIVA.



OHJ
Nº 70035847474
2010/CÍVEL

DISPOSIÇÃO SOBRE CARGOS E FUNÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE CONCESSÃO DO VALE-ALIMENTAÇÃO, AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. RESERVA DE INICIATIVA CONFERIDA AO PODER EXECUTIVO (CF, arts. 61, § 1º, II, a, e 84, VI, a, e CE, arts. 60, II, b, 61, I e 82, VII, c/c o art. 8º). PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO PROCEDENTE." (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70016990186, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 26/02/2007).

Diante do exposto, julgo **procedente** o pedido, para declarar a **inconstitucionalidade da Lei n.º 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, do Município de Gravataí**, porquanto em desacordo com as normas dos artigos 8º, 10, 60 e 82 da Constituição Estadual, art. 61 da Constituição Federal.

TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. LEO LIMA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70035847474, Comarca de Lajeado: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE."