AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

A criação da Lei Municipal n.º 6.168, de 29 de outubro de 2014 pela Câmara Municipal de Pelotas, estabelecendo a obrigatoriedade da utilização do símbolo oficial do Sistema Único de Saúde nas unidades de saúde públicas e privadas apresenta vícios formal e material, pois afronta os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 61, inciso I, 82, inciso III, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual.

Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Aumento de despesas, sem previsão orçamentária.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

|  |  |
| --- | --- |
| Ação Direta de Inconstitucionalidade | Órgão Especial |
| Nº 70062813308 (N° CNJ: 0473893-61.2014.8.21.7000) | Comarca de Porto Alegre |
| PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS  | PROPONENTE |
| CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PELOTAS  | REQUERIDO |
| PROCURADOR-GERAL DO ESTADO  | INTERESSADO |

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

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 José Aquino Flôres de Camargo (Presidente), Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, Marcelo Bandeira Pereira, Sylvio Baptista Neto, Francisco José Moesch, Ivan Leomar Bruxel, Luiz Felipe Brasil Santos, Maria Isabel de Azevedo Souza, Irineu Mariani, Manuel José Martinez Lucas, Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Marco Aurélio Heinz, Guinther Spode, Liselena Schifino Robles Ribeiro, Luís Augusto Coelho Braga, Luiz Felipe Silveira Difini, Iris Helena Medeiros Nogueira, Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Tasso Caubi Soares Delabary, Denise Oliveira Cezar, Isabel Dias Almeida, Eugênio Facchini Neto e Diógenes Vicente Hassan Ribeiro**.

Porto Alegre, 13 de abril de 2015.

DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS,

Relator.

RELATÓRIO

Des. Túlio de Oliveira Martins (RELATOR)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade manejada pelo Prefeito Municipal de Pelotas frente à Lei Municipal n.º 6.168, de 29 de outubro de 2014.

Na petição inicial, o proponente sustenta que o estabelecimento de obrigatoriedade da utilização do símbolo oficial do Sistema Único de Saúde nas unidades de saúde públicas e privadas afronta os artigos 8, 10, 60, II, alínea “d”, 61, inciso I e 82, III, todos da Constituição Estadual.

Sob a sua ótica, a competência legislativa para regulação da matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Afirma violação ao princípio da independência e harmonia dos poderes, bem como criação de despesas não previstas no orçamento do município.

Requereu liminar para suspenção da eficácia da lei municipal em discussão.

A liminar foi deferida, e o Procurador-Geral do Estado foi citada.

O prazo para que a Câmara Municipal de Vereadores se manifestasse transcorreu *in albis*.

O Ministério Público opinou pela procedência da ação.

Foi o relatório.

VOTOS

Des. Túlio de Oliveira Martins (RELATOR)

Eminentes colegas.

Analisando o caso em concreto, tenho que é caso de manutenção da liminar concedida.

A fim de evitar tautologia reporto-me à íntegra do parecer de lavra do eminente Procurador-Geral de Justiça, Dr. EDUARDO DE LIMA VEIGA, adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir, conforme segue:

**2.** O texto legal objurgado encontra-se assim redigido:

LEI Nº 6.168

ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DA UTILIZAÇÃO DO SÍMBOLO OFICIAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NAS UNIDADES DE SAÚDE, PÚBLICAS E PRIVADAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI.

**Art. 1º** Fica obrigatória a utilização do símbolo oficial do Sistema Único de Saúde (SUS) nas unidades de saúde que compõem a rede municipal de saúde, em local visível, independente das modalidades de gestão e gerência a que estejam submetidas.

§1º Para efeitos desta lei, entende-se por símbolo oficial do SUS aquele definido como pelo Ministério da Saúde;

§2º O disposto no caput deste artigo se aplica também às unidades de saúde ou a setores administrativos delas que, mesmo não fazendo parte da rede própria da Secretária Municipal de Saúde, estão sob responsabilidade da Secretaria ou recebem recursos públicos do SUS;

§3º O símbolo oficial do SUS deverá ser colocado em destaque no exterior da unidade, junto a sua denominação, nas placas utilizadas e em todos os recursos de comunicação visual destinados ao público em geral, que digam respeito ao SUS, e de modo a ser reconhecido nas dependências internas da unidade ou do setor a ela vinculado, quando for o caso;

§4º O símbolo oficial do Sistema Único de Saúde deve constar por extenso, acompanhado do símbolo do SUS, na porta de cada quarto com leitos atendidos pelo SUS.

**Art. 2º** O Símbolo oficial do SUS será utilizado nas ambulâncias e demais veículos da rede pública municipal de saúde, nos uniformes dos trabalhadores de saúde, no material impresso e nas peças publicitárias veiculadas na mídia, voltadas para a divulgação de programas, serviços e ações de saúde vinculados ao SUS ou que sejam realizadas com recursos públicos.

**Art. 3º** Deverá constar relação de exames realizáveis pelo SUS, fixado nos laboratórios conveniados, e colocação do símbolo do SUS na fachada.

**Art. 4º** Em todos os casos citados nesta lei, o símbolo do SUS deverá vir acompanhado da nomenclatura “Sistema único de Saúde” por extenso, bem como do número da ouvidoria nacional do SUS.

**Art. 5º** O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação.

SALA DAS SESSÕES, EM 29 DE OUTUBRO DE 2014.

(...)

**3.** De plano, verifica-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Pelotas, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Edis, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa, ao disciplinar a obrigatoriedade da utilização do símbolo oficial do Sistema Único de Saúde nas unidades de saúde, públicas e privadas.

Como se sabe, o Poder Legislativo não pode, por expressa disposição Constitucional, editar leis que confiram atribuições à administração ou que impliquem aumento de despesas.

Contudo, a norma atacada, no momento em que impõe ao Poder Executivo que afixe o símbolo oficial do SUS nas unidades de saúde, sendo públicas ou privadas, que compõem a rede municipal de saúde, bem como nos uniformes dos trabalhadores da saúde, materiais impressos, peças publicitárias e veículos da rede municipal de saúde, dispõe sobre atribuições da administração municipal.

Mais ainda, a legislação em análise gera aumento de despesa, uma vez que cria uma série de locais onde o símbolo deverá ser inserido.

No caso em exame, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “d” e 82, inciso III, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração, in verbis:

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.

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.

(...).

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

Ademais, o dispositivo legal questionado importa aumento de despesa para a administração pública municipal, face à necessidade de colocação do símbolo oficial do Sistema Único de Saúde nas mais diversas unidades de saúde públicas e privadas do Município de Pelotas. E o faz sem a devida previsão orçamentária, o que também é vedado, modo expresso, por meio do disposto nos artigos 61, inciso I, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Carta Estadual, “in verbis”.

Art. 61 – Não será admitido aumento de despesa prevista:

Nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;

(...)

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.

Art. 154 – São vedados:

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

II – a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

Nessa senda, decidiu esse Colendo Tribunal de Justiça do Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE **INSTALAÇÃO DE PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES**. **COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa,** Lei Municipal que dispõe sobre instalação de placas de identificação das vias públicas do município, por se tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos **artigos 8°, 10, 61, inciso I, e 82, inciso VII, 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058096165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 21/07/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL n.º 4.036/2014. **COLOCAÇÃO DE ORIENTAÇÕES** SOBRE O DPVAT EM ESTABELECIMENTOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICOS E PRIVADOS E FUNERÁRIOS DO MUNICÍPIO. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO **FORMAL EM RELAÇÃO À DISCIPLINA DO PODER EXECUTIVO**. Padece de parcial inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059705947, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 08/09/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ORGÃOS DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA AUMENTO DE DESPESAS. Lei Municipal nº 2.958/2010, do Município de Gravataí, que dispõe sobre a proibição do consumo de cigarros e assemelhados. **Criação de atribuições a órgãos do Poder Executivo** consistentes na **fiscalização**, aplicação de penalidades, realização de campanha educativa e formalização de denúncias. **Aumento  de despesas**. Vício de Iniciativa. Competência do Poder Executivo. Violação aos artigos 8º, 10, 60, inc. II, "d", c/c artigo 82, VII, todos da Constituição Estadual. Ação parcialmente procedente, unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037974110, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 20/06/2011)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 3.900/2013. ALTERA VALOR PAGO AOS SERVIDORES PÚBLICOS A TÍTULO DE DIÁRIAS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.900, de 05 de julho de 2013, do Município de Canguçu, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que dispõe sobre o valor a ser pago aos servidores públicos a título de diárias, matéria afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, atritando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, "a" e "b", e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. Como também, padece de **inconstitucionalidade material a lei indigitada ao acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária, afrontando o disposto nos artigos** 149 e **154, I, Constituição Estadual.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055651509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 14/10/2013)

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 essa matéria, inclusive com aumento de despesas, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este é o entendimento de Hely Lopes Meirelles[[1]](#footnote-1):

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.

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário ressaltar, ainda, que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10[[2]](#footnote-2) da Constituição Estadual. Quis o constituinte estadual, nos moldes do 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 inexiste 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.

Assim, a Lei Municipal n.º 6.168, de 29 de outubro de 2014, de iniciativa parlamentar, ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade da utilização do símbolo oficial do Sistema Único de Saúde nas unidades de saúde, públicas e privadas, não apenas se constitui em indevida ingerência nos serviços prestados pela Administração, como também implica a transgressão ao princípio da harmonia, separação e independência dos Poderes (artigos 8º e 10 da CE).

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INSCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE **ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.** Padece de **inconstitucionalidade formal e material**, por **vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes**, a disposição final do §2º do artigo 19 Lei Municipal 3.429/2013, que torna obrigatório o comparecimento do Prefeito Municipal às audiências públicas de prestação de contas junto à Câmara Municipal. Matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Precedente. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058679655, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 01/09/2014)

Na esteira da argumentação expendida, impõe-se o acolhimento do pedido, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei n.º 6.168, de 29 de outubro de 2014, do Município de Pelotas.

Isto posto, JULGO PROCEDENTE a vertente ADI a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 6.168, de 29 de outubro de 2014, do Município de Pelotas.

Foi o voto.

Des.ª Isabel Dias Almeida (REVISORA) - De acordo com o Relator.

TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70062813308, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE."

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.* [↑](#footnote-ref-2)