



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Procuradoria-Geral do Município – PGM
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL**

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO**, Luis Lauermann, brasileiro, casado, inscrito no CPF sob o n. 463.194.330-00, no exercício do cargo de Prefeito, do Município de Novo Hamburgo, o qual é inscrito no CNPJ sob o nº 88.254.875/0001-60, com endereço indicado no rodapé, por esta e na melhor forma de direito, através de seu procurador firmatário, vem ajuizar a presente **ação direta de inconstitucionalidade** contra a **CÂMARA DE VEREADORES DE NOVO HAMBURGO**, inscrita no CNPJ sob o n.º 94.709.284/0001-33, com endereço sito à rua Almirante Barroso, 261, Centro, CEP 93510-290, na cidade de Novo Hamburgo, RS, pelas seguintes razões e fundamentos:



I. DO OBJETO

É objeto da presente ação a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº **2.956/2016, de 09 de agosto de 2016**, publicada no Diário Eletrônico da Câmara Municipal (<http://portal.camaranh.rs.gov.br/diario-oficial-eletronico>) em **10 de agosto de 2016**, promulgada pela Presidência da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, como adiante se expõe, e cujo texto é o seguinte:

“LEI MUNICIPAL Nº 2.956, DE 09/08/2016

Dispõe sobre a implantação de medidas de informação à gestante e parturiente sobre a Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, visando, principalmente, a proteção destas contra a violência obstétrica no Município.

Art. 1º A presente Lei tem por objetivo a divulgação, no Município de Novo Hamburgo, da Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, visando, principalmente, a atenção das gestantes e das parturientes contra a violência obstétrica.

Art. 2º Considera-se violência obstétrica todo o ato praticado pelo médico ou pela equipe do hospital, que ofenda, de forma verbal ou física, mulheres gestantes, em trabalho de parto ou, ainda, no período de puerpério.

Art. 3º Para efeitos da presente Lei considerar-se-á ofensa verbal ou física, dentre outras, as seguintes condutas:

I - tratar a gestante ou parturiente de forma agressiva, não empática, grosseira, zombeteira, ou de qualquer outra forma que a faça



sentir-se mal ou insegura devido o tratamento desrespeitoso recebido;

II - zombar ou recriminar a parturiente por qualquer comportamento como chorar, gritar, sentir medo, vergonha ou dúvidas;

III - caçoar ou recriminar a mulher por qualquer característica ou ato físico como, por exemplo, obesidade, pelos, estrias, evacuação e outros;

IV - ignorar as queixas e dúvidas da mulher internada e em trabalho de parto;

V - inferiorizar a mulher, dando-lhe comandos e nomes desrespeitosos, ou ainda, tratando-a como incapaz;

VI - induzir a gestante ou parturiente, fazendo-a acreditar que precisa de uma cesariana, quando o procedimento não se faz necessário, justificando riscos imaginários ou hipotéticos, não comprovados e sem os devidos esclarecimentos dos perigos que alcançam a mãe e o bebê;

VII - recusar atendimento de parto, haja vista este ser uma emergência médica;

VIII - promover transferência da internação da gestante ou parturiente sem a análise e a confirmação prévia de haver vaga e garantia de atendimento, bem como tempo suficiente para que esta chegue ao local;

IX - impedir que a mulher seja acompanhada por alguém de sua preferência durante todo o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato;

X - impedir a mulher de se comunicar com o “mundo exterior”, tirando-lhe a liberdade de telefonar, fazer uso de celular, caminhar



até a sala de espera, conversar com familiares e com seu acompanhante;

XI - submeter a mulher a procedimentos dolorosos, desnecessários ou humilhantes, como lavagem intestinal, raspagem de pelos pubianos, posição ginecológica com portas abertas, exame de toque por mais de um profissional;

XII - deixar de aplicar anestesia na parturiente quando esta assim o requerer, desde que não haja algum impedimento que possa prejudicar seu estado de saúde;

XIII - proceder a episiotomia quando esta não é realmente imprescindível;

XIV - manter algemadas detentas em trabalho de parto;

XV - fazer qualquer procedimento sem, previamente, pedir permissão ou explicar, com palavras simples, a necessidade do que está sendo oferecido ou recomendado;

XVI - após o trabalho de parto, demorar injustificadamente para acomodar a mulher no quarto;

XVII - submeter a mulher e/ou o bebê a procedimentos feitos exclusivamente para treinar estudantes;

XVIII - submeter o bebê saudável a aspiração de rotina, injeções ou procedimentos na primeira hora de vida, sem que antes tenha sido colocado em contato pele a pele com a mãe e de ter tido a chance de mamar;

XIX - retirar da mulher, depois do parto, o direito de ter bebê ao seu lado no Alojamento Conjunto e de amamentar em livre demanda, salvo se um deles, ou ambos necessitarem de cuidados especiais;

XX - não informar a mulher, com mais de 25 (vinte e cinco) anos ou com mais de 02 (dois) filhos sobre o seu direito à realização de liga-



dura nas trompas gratuitamente nos hospitais públicos e conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS);

XXI - tratar o pai do bebê como visita e obstar seu livre acesso para acompanhar a parturiente e o bebê a qualquer hora do dia;

XXII - forçar o parto normal, ignorando a recomendação de cesariana sem esclarecimento à gestante e parturiente, levando o bebê a riscos devido o atraso do nascimento.

Art. 4º O Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, elaborará a Cartilha dos Direitos da Gestante e da Parturiente, propiciando a todas as mulheres as informações e esclarecimentos necessários para um atendimento hospitalar digno e humanizado, visando a erradicação da violência obstétrica.

§ 1º A Cartilha será elaborada com uma linguagem simples e acessível a todos os níveis de escolaridade.

§ 2º A Cartilha referida no caput deste artigo trará a integralidade do texto da Portaria nº 1.067/GM, de 04 de julho de 2005, que institui a Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, e dá outras providências.

Art. 5º Os estabelecimentos hospitalares deverão expor cartazes informativos contendo as condutas elencadas nos incisos I a XXII do artigo 3º, bem como disponibilizar às mulheres um exemplar da Cartilha referida no artigo 4º desta Lei.

§ 1º Equiparam-se aos estabelecimentos hospitalares, para efeitos desta Lei, os Postos de Saúde, as Unidades Básicas de Saúde, as Unidades de Saúde da Família e os consultórios médicos especializados no Atendimento da Saúde da Mulher.



§ 2º Os cartazes devem informar, ainda, os órgãos e trâmites para a denúncia nos casos de violência, quais sejam, as referidas nas seguintes alíneas:

I - exigir o prontuário da gestante e da parturiente no hospital, que deve ser entregue sem questionamentos e custos;

II - que a gestante ou parturiente escreva uma carta contando em detalhes que tipo de violência sofreu e como se sentiu;

III - se o seu parto foi no Sistema Único de Saúde - SUS, envie a carta para a Ouvidoria do Hospital com cópia para a Diretoria Clínica, para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Estadual de Saúde;

IV - se o seu parto foi em hospital da rede privada, envie a carta para a Diretoria Clínica do hospital, com cópia para a Diretoria do seu Plano de Saúde, para a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) e para as Secretarias Municipal e Estadual de Saúde;

V - consulte um advogado para as outras instâncias de denúncia, dependendo da gravidade da violência recebida.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 7º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.” – grifei

Eis a Lei objurgada.



II. DOS FATOS

Na hipótese aqui trazida, a própria Câmara de Vereadores propôs a promulgada **Lei Municipal nº 2.956/2016**.

A Lei Municipal ora vergastada é oriunda do **projeto de lei n. 33/2016**.

Durante o processo legislativo a Comissão de Constituição e Justiça do órgão legislativo entendeu pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto. O parecer da Procuradoria-geral da Câmara também é no sentido da **inconstitucionalidade** do projeto.

Impõe-se, por conseguinte, seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº **2.956/2016**, porquanto a infringência ao princípio da **simetria e por vício de iniciativa**, é medida que se impõe a concessão de medida liminar para suspensão dos efeitos da referida norma.

III. DO MÉRITO

Verifica-se que a Lei Municipal ora combatida fere à Constituição Federal, conforme os argumentos a seguir expostos:



A) DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES

Inicialmente, cumpre observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Segundo a doutrina de Raul Machado Horta:

“A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária” (em “Poder Constituinte do Estado-Membro”, publicado em RDP 88/5).

Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Procuradoria-Geral do Município – PGM
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da Constituição Federal.

Dito isso, parece que o ato normativo impugnado, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes (art. 10 da Constituição Estadual). Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 82, VII, da Constituição Estadual.

Acerca da matéria, ensina a doutrina do Mestre Hely Lopes Meireles:

“O processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59), possui contornos uniformes para todas as entidades estatais – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) - cabendo às Constituições dos Estados e às Leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal.

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos



servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Nesses projetos o prefeito poderá solicitar urgência, para aprovação no prazo estabelecido na lei orgânica do Município, como poderá retirá-los da Câmara antes de sua aprovação final, ou encaminhar modificações das disposições do projeto original, restabelecendo, neste caso, o prazo inicial.

Se o projeto já estiver aprovado só lhe restará vetá-lo e enviar outro à consideração da Câmara.

Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar lei sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais.

Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalêsçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, 1993, págs. 438/439) – (g.n)

Ainda, o escólio de Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a “normativa”, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não



arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

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

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

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

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, 1993, págs. 438/439).



Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Como se pode ver do inteiro teor da norma em, analisando pelo prisma da sua constitucionalidade, depreende-se que a matéria **não** é de competência do Legislativo Municipal.

B) VÍCIO DE INICIATIVA

Em conformidade com o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea *b* da Constituição Federal, a iniciativa de leis que disponham sobre aquelas matérias elencadas por esses dispositivos constitucionais, e, ademais, que **tratam de serviços públicos e organização administrativa**, é privativa também do Prefeito do Município, já que tais preceitos, em face ao princípio da simetria constitucional, alcançam os entes públicos municipais.

“Art. 61 – ...

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



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Procuradoria-Geral do Município – PGM
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

...

II – disponham sobre:

...

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária,

serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

...” (g.n.)

É da iniciativa privativa do Prefeito, por isso, tal como no caso em pauta, as leis que disponham sobre a organização, serviços e atribuições dos órgãos públicos municipais, dentre eles aquelas que, ilustrativamente, **serviços públicos**, na medida em que tal regramento repercute, modo indevido, na organização e funcionamento da Administração municipal, ou, ainda, disso decorrendo invasão da competência reservada ao Poder Executivo Municipal, violando os princípios da independência e harmonia entre os Poderes.

Também a Lei Orgânica do Município estabelece que a disposição administrativa e os serviços públicos do Município, competem ao Prefeito, ao dispor, no art. 59, inciso VI, que:

“Art. 59 – Compete privativamente ao Prefeito:

...”



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Procuradoria-Geral do Município – PGM
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

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

...

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

...” (g.n.)

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao do art. 82, VII, da Constituição Estadual, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

“Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

A organização é o pré-requisito para o funcionamento – ou o bom funcionamento – da Administração Federal.

*Para cuidar de ambos, **outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo**, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. **A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições**” (em “Comentários à Constituição do Brasil”, v. 4, t. II, Saraiva, 1991, pág. 287).*



João Jampaolo Júnior, por sua vez, especifica as matérias que competem

ao Prefeito:

*“As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de **iniciativa privativa do Chefe do Executivo** as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; **organização administrativa**, matéria orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município” (em “O Processo Legislativo Municipal”, Editora de Direito, 1997, pág. 77).*

O doutrinador Ives Gandra Martins observa:

*“(…) **A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem**, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade” (Op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).*

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele “o único apto a cumprir a formulação políti-



ca e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa” (em “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, p. 116).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, inúmeras vezes, ao julgar ações diretas de inconstitucionalidade de atos normativos com conteúdo similar, firmou posicionamento no sentido de existir vício de iniciativa do processo legislativo, por tratar-se de matéria afeta ao Poder Executivo.

Em RJTJRGS nº 167/178, encontra-se acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

É INCONSTITUCIONAL A LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE PRESCREVE NORMAS SOBRE CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM MATÉRIA DE IMPLANTAÇÃO E ENQUADRAMENTO DOS PROJETOS POPULARES DE HABITAÇÃO, INCLUSIVE COM A CRIAÇÃO DE DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA. INGERÊNCIA INDEVIDA DO LEGISLATIVO NA ESFERA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, COM VIOLAÇÃO DOS ARTS. 10 E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. É INCONSTITUCIONAL A LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE CRIA PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS EDIFICAÇÕES INDUSTRIAIS. **FERE OS ARTS. 60, II, LETRAS 'A' E 'B', 61, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL A LEI EM TELA, POSTO QUE DETERMINOU QUE O MUNICÍPIO, DE FORMA GRATUITA, FORNEÇA MÃO-DE-OBRA PARA AS EDIFICAÇÕES INDUSTRIAIS, QUER ATRAVÉS DE**



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Procuradoria-Geral do Município – PGM
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

*SERVIDORES MUNICIPAIS, QUER MEDIANTE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE
TERCEIROS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.”*

Acrescenta o jurista Paulo Bonavides que:

“Admitir a interpretação de que o legislador pode a seu livre alvedrio legislar sem limites, seria pôr abaixo todo o edifício jurídico e ignorar, por inteiro, a eficácia e majestade dos princípios constitucionais. A Constituição estaria despedaçada pelo arbítrio do legislador.” – grifei ¹

A inconstitucionalidade de uma norma, de acordo com os ensinamentos da melhor doutrina, pode ocorrer tanto pela violação substancial de preceitos da Lei Fundamental quanto pela não observância de aspectos técnicos no procedimento de formação da norma (inconstitucionalidade formal).

Como explica o Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

“...costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem

¹ Curso de Direito Constitucional – Ed. Malheiros – 1993 – pág. 354



respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição.” – grifei ²

Tratando da inconstitucionalidade formal, esclarece o insigne constitucionalista que:

“...os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final”. (ob. cit. p. 32)

Assim, a Lei Municipal nº **2.956/2016**, que foi **iniciada por ato do Poder Legislativo local, padece, forçosamente, de vício formal de inconstitucionalidade**, haja vista a não observância de um pressuposto fundamental à sua formação, qual seja, a iniciativa reservada, pois, competindo ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa das leis referentes à **organização administrativa e serviços públicos**, não poderia aquela Casa Legislativa, por si só, deflagrar procedimento legislativo tendente a dispor acerca daquelas matérias elencadas pela Carta Federal.

² Controle de Constitucionalidade – aspectos jurídicos e políticos – Ed. Saraiva – 1990 – pág. 28



Com efeito, sobre as atividades próprias de cada Poder Municipal, bem escreveu Hely Lopes Meirelles em obra sua clássica obra que:

“O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.” – grifei³

Ainda, fere aos seguintes dispositivos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul:

“Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

...

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.

...

³ Direito Municipal Brasileiro – Ed. Malheiros – 10ª ed. – 1998 - pág. 540



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

A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito, como já se disse, por força do art. 8º da Constituição Estadual – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de **inconstitucionalidade formal**.

Dito isso, parece que o ato normativo impugnado, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes (art. 10 da Constituição Estadual). Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 82, VII, da Constituição Estadual.

Veja-se que a capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, presente haver, por expressa previsão contida na Constituição Federal, matérias cuja iniciativa é reservada para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular, que não aquele que a norma constitucional confere iniciativa privativa.



Vedado, pois, à Câmara de Vereadores local propor, por sua iniciativa, lei regedora acerca de **serviços públicos**, afrontando a competência do Executivo municipal.

IV. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

De outra parte, como a aplicação da mencionada **Lei Municipal nº 2.956/2016** às situações concretas é cogente enquanto não declarada sua inconstitucionalidade, tal sob pena até de eventual responsabilização do Prefeito do Município, já com vigência desde sua promulgação, se faz **necessária a concessão de liminar**, suspendendo a sua execução, até final decisão plenária desta Corte Especial.

A tutela provisória de urgência está prevista no artigo 294 do NCPC, conforme se *in verbis*:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.



A **Lei Municipal nº 2.956/2016** afronta a Carta Federal. Acresce ser destacado, ainda, que conforme **o artigo 61, §1º, inciso II, alínea b da Constituição Federal**, a iniciativa de leis que disponham sobre aquelas matérias elencadas por esses dispositivos, **é privativa também do Prefeito do Município**, já que tais preceitos, em face ao princípio da simetria constitucional, alcançam os entes públicos municipais.

É da iniciativa privativa do Prefeito, por isso, tal como no caso em pauta, as leis que disponham sobre delimitação das atribuições afetas aos órgãos da administração pública municipal e serviços públicos de competência municipal.

Veja-se que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 724-MC diz que: *Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição dos poderes, consagrado pelo constituinte originário.*



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Procuradoria-Geral do Município – PGM
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

Já na ADI 1.182 menciona que: *A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.*

Vedado, pois, à Câmara Municipal local, propor, por sua iniciativa, lei re-
gadora de atribuições de órgãos da Municipalidade, tais como, no caso ora versa-
do, onde a indigitada Lei gestada pelo Legislativo local, dispõe e regula atividades
típicas da Administração.

O Supremo Tribunal Federal assim já se manifestou sobre o tema:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CABIMENTO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 3. **VÍCIO DE INICIATIVA**. LEI DECORRENTE DE PROJETO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE ALTERA ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATRAI VÍCIO DE RESERVA DE INICIATIVA, **PORQUANTO ESSA MATÉRIA ESTÁ INSERIDA ENTRE AQUELAS CUJA DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO É EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO**. 4. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(RE 586050 AgR, RELATOR(A): MIN. GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, JULGADO EM 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012) – GRIFEI



Daí porque o **pedido de liminar**, para, aqui, e igualmente de plano, ser suspensão a execução da referida Lei Municipal nº **2.956/2016**, até decisão final do mérito.

O artigo 300 do NCPC, que trata da tutela de urgência, assim dispõe:

Art. 300. A **tutela de urgência** será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A **tutela de urgência** pode ser **concedida liminarmente** ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

A doutrina assim tratou sobre a tutela de urgência:

No NCPC, a tutela de urgência segue subdividida em tutela cautelar e tutela antecipada (satisfativa), mas os requisitos são unificados, nos



*termos do art. 300. E ambas as tutelas são denominadas tutelas provisórias. O termo tutela provisória não é o mais adequado. Pelas diferenças entre a tutela cautelar e a tutela antecipatória, na esteira da doutrina de Ovídio Baptista da Silva, observa-se, por exemplo, que a tutela cautelar é medida temporária e não provisória, haja vista que tem eficácia enquanto perdurar a situação cautelanda. Após, a medida poderá deixar de existir, pois sua função acautelatória terá atingido seu objetivo. Já **a media antecipatória tem natureza provisória, tendo em vista que antecipa o provimento final de mérito (o qual poderá confirmar e tornar definitiva a tutela provisoriamente antecipada; modificá-la; ou, até, revogá-la)**. (Novo Código de Processo Civil Anotado / OAB – Porto Alegre: OAB RS: 2015, p. 234)*

O *fumus Boni Juris* / probabilidade do direito das presentes alegações são inarredáveis, em face às disposições elencadas pelo art. 2º, e art. 61, §1º, inc. II, *b* da Constituição Federal, e exsurge, igualmente, manifesta inconstitucionalidade da Lei Municipal versada em face à Carta Estadual, preceitos constitucionais estes que, por força do artigo 5º, artigo 8º e artigo 10, 82, incisos III e VII da Constituição do Estado, por igual devem ser considerados no julgamento da presente causa.

Exaustivamente provado e comprovado os argumentos desta peça portal, a norma atacada viola vários dispositivos constitucionais.



Esta Corte vem reiteradamente concedendo a tutela provisória para o Município

V. DAS PROVAS

As provas que subsidiam a presente demanda são de natureza documental:

- a) Lei Municipal n.º 2.956/2016;
- b) A publicação da Lei está no link (<http://portal.camaranh.rs.gov.br/diario-oficial-eletronico>);
- c) Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara de Vereadores;
- d) Parecer jurídico do IGAM
- e) Parecer Comissão Constituição e Justiça – II

VI. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

DEST'ARTE,



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Procuradoria-Geral do Município – PGM
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

REQUER se digne Vossa Excelência receber a presente e, **li-
minarmente e inaudita altera parte**, suspender a execução da Lei Municipal nº
2.956/2016, até julgamento final desta ação, prosseguindo-se ao depois nos seus
ulteriores termos e atos, mediante requisição de informações à Câmara de Vereas-
dores de Novo Hamburgo, ouvidos o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-
Geral do Estado, até decisão terminativa que, acolhendo as razões e fundamentos
retro esposados, declare a inconstitucionalidade da Lei municipal aqui impugnada,
em face aos artigos 5º, artigo 8º e artigo 10, art. 82, incisos III e VII todos da
Constituição do Estado, art. 2º, e artigo 61, §1º, II, *b*, da Constituição Federal, tal
por ser de Direito e de Justiça.

Dispensa-se a realização de audiência nos termos do art. 319, VII do
CPC/2015.

Valor da Causa: R\$ 8.650,00 (Alçada)

Pede Deferimento.

Porto Alegre, 17 de outubro de 2016.

p.p. Mateus Klein

OAB/RS 68.854



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DOCUMENTO ASSINADO POR

MATEUS DE FARIAS KLEIN

DATA

17/10/2016 16h43min



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil.

Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço <https://www.tjrs.jus.br/verificadocs> e digite o seguinte

número verificador: 0000176309958

