

Porto Alegre, 21 de julho de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 15.554/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise e orientações acerca de Projeto de Lei s/nº , de 13 de junho de 2022, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui a Política de Atenção à Oncologia Pediátrica no âmbito do Município de Uruguaiana”.

I. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Por oportuno, cabe reconhecer o empenho do legislador que, preocupado com a saúde dos cidadãos do Município, ocupou-se de elaborar proposição que prevê a instituição de uma política de atenção à oncologia pediátrica.

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a extrema relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Ha situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 7º. **Compete ao Município, no exercício de sua autonomia**, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III – decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos **assuntos de seu peculiar interesse**; (grifou-se)

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício - de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada pelo vereador, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Nesse contexto de criação de uma política de serviços públicos com que se reveste o conteúdo de uma intenção legislativa como esta, é sempre de bom alvitre lembrar os ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁵, segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

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; (grifou-se)

Nesse sentido, registre-se que a Lei Orgânica do Município, em seu art. 96, expressamente estabelece que compete privativamente ao Prefeito Municipal dispor sobre as atribuições e o funcionamento dos órgãos a ele diretamente subordinados, tanto para execução direta do serviço como para fiscalização de instituições privadas de saúde:

Art. 96. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V – **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração**

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros. 1997. p. 107.

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13^a ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

municipal, na forma da lei;

(...)

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

(destacamos)

Parte-se do pressuposto de que um Poder não pode interferir na competência dos serviços e atribuições que cabem ao outro, sob pena de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁶. Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre a organização e funcionamento de serviços públicos no Município, das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. No contexto da matéria de saúde tratada na proposição analisada, as seguintes ementas de jurisprudência ilustram, a título de exemplos aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.956/2016. VÍCIO DE INICIATIVA. **DIVULGAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO OBSTÉTRICA E NEO-NATAL**. 1. A lei 2.956/2016, do Município de Novo Hamburgo, que 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, **teve o processo legislativo deflagrado por iniciativa da Câmara Municipal, o que conduz ao reconhecimento do vício de natureza formal do diploma em tela**. 2. Violação aos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do art. 8º da mesma Carta Política. 3. A elaboração de Cartilha dos Direitos da Gestante e da Parturiente, além da **determinação de exposição de cartazes informativos nos estabelecimentos hospitalares do Município, implicam despesas em razão do que se atribui ao chefe da Administração Pública a primeira palavra acerca de sua conveniência política**. 4. **Vulneração ao princípio da separação de poderes**. Precedentes do Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071547889, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 20/03/2017) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICIPIO DE ESTEIO QUE TORNA OBRIGATÓRIA A REALIZAÇÃO DE EXAME DE SURDEZ EM CRIANÇAS RECÉM NASCIDAS NO HOSPITAL SÃO CAMILO, QUE É AUTARQUIA MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA, POIS CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DISPOR PRIVATIVAMENTE SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10 E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013960125, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça

⁶ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

Lei Orgânica do Município de Uruguaiana:

Art. 5º. **São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

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

§ 2º **O cidadão, investido na função de um dos poderes, não poderá exercer a de outro.** (grifou-se)



do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, julgado em 08/05/2006, publicado DJ 09/06/2006) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. DETERMINAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. 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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028218287, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/05/2009) (grifou-se)

Sob essa égide, a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor obrigações aos órgãos da Administração Pública, acaba por invadir a competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal.

No entanto, haja vista a importância do assunto e o bem maior a ser protegido, qual seja, a saúde dos cidadãos do Município, o Vereador poderá encaminhar Indicação, sugerindo a iniciativa de projeto semelhante pelo Executivo Municipal, observando-se os requisitos regimentais pertinentes, pois assim se preserva a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opina-se** pela inviabilidade do Projeto de Lei analisado pela via da iniciativa parlamentar, uma vez que a instituição da política de atenção à oncologia pediátrica acaba por se configurar como atribuição de deveres diretamente ao Executivo e se referir a serviços de saúde que lhe competem, ofendendo assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal, além da orientação jurisprudencial.

Reitera-se que, por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM