

Porto Alegre, 1º de março de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 5.094/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 44, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “DISPÕE SOBRE A TRIAGEM PRECOCE PARA DIAGNÓSTICO DO TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE ATRAVÉS DA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO M-CHAT, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

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 das crianças do Município, ocupou-se de elaborar proposição que prevê a realização do teste para detecção precoce do transtorno do espectro autista em crianças.

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. **Há 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. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;



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 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 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 sentido, considera-se que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo no Executivo, na medida em que se reporta à prestação e funcionamento dos serviços públicos de saúde, uma vez que a aplicação de testes, realização de exames, entre outros procedimentos cabem ao Executivo, por meio do órgão competente para a política de saúde no Município, ressaltando a atribuição técnica para execução destes serviços.

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 Poderes⁵.

O Tribunal de Justiça do Estado Rio Grande do Sul (TJ/RS) confirma 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. Especificamente, acerca da matéria tratada na proposição analisada, veja-se as seguintes ementas de jurisprudência ilustram:

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 -

⁴ SILVA, José Afonso da. Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

⁵ Constituição Federal:

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

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



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 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 das crianças 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.

Outrossim, convém abordar outro fato que deve ser observado, desta vez quanto ao art. 2º do projeto de lei em exame, que determina ao Poder Executivo regulamentar a lei no prazo de 90 (noventa) dias. Sobre este aspecto, o TJ/RS já se pronunciou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios.** Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e **por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo,** padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, **que "determina" prazo para o cumprimento da medida. Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do**

IGAM[®]

princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010) (grifou-se)**

Portanto, somente ao Executivo compete regulamentar as leis como dispõe o art. 51, incisos III e VI, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 51 **Compete privativamente ao Prefeito**, entre outras atribuições:

(...)

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara Municipal e **tomar as medidas necessárias para sua fiel execução**;

(...)

VI - **expedir decretos**, portarias e outros atos administrativos;
(grifamos)

Sendo assim, o Legislativo não pode determinar-lhe esta obrigação, tampouco prazo para seu cumprimento, sob pena de afetar o equilíbrio da independência e harmonia entre os Poderes.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 44, de 2021, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir a serviços públicos de saúde, matérias de competência reservada ao Executivo, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

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 preserva a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



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

