

Porto Alegre, 1º de dezembro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 30.226/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 266, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre videochamadas entre pacientes internados em unidades de saúde impossibilitados de receber visitas e seus familiares no âmbito do Município do Rio Grande”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina 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)

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

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;

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

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

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 cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, 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.

Especificamente no caso do projeto de lei em análise, mesmo que as unidades de saúde onde estejam internados os pacientes sejam públicas, constata-se que não há referência à organização administrativa, pessoal ou a serviços do Município.

Neste sentido, por ser pertinente, cita-se que o Supremo Tribunal Federal apreciou a seguinte matéria no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 no âmbito de repercussão geral nº 917:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Ainda nesse contexto, o STF tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes, como se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do RE nº 745660, pelo Ministro Dias Toffoli:

Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08).

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve observar as matérias elencadas para o Executivo no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal⁵, dispositivo constitucional aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria e aqui citado tão somente com fins de analogia.

Porém, a regulamentação da lei pelo Executivo regulamentar a lei (vide art. 5º do projeto de lei em análise) é ato privativo do Prefeito que não pode lhe ser determinado pela Câmara. Neste sentido, a Lei Orgânica do Município dispõe o seguinte no art. 51:

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;

Com efeito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS) já se posicionou contrário à tentativa de imposição da regulamentação da lei pelo Executivo, por considerá-la uma emissão de ordem por um Poder a outro, o que é incompatível com o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes. Neste sentido, veja-se a seguinte ementa de sua jurisprudência:

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

⁵ 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:**

(...)

II - **disponham sobre:**

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios; (grifou-se)

IGAM[®]

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 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)

De resto, quando se analisa a questão pelo ângulo do papel do Poder Legislativo que é o de, no exercício de sua função legislativa, ter a prerrogativa institucional primordial para dizer o direito, criar o direito, vislumbra-se viabilidade para esta intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo.

III. Diante do exposto, opina-se pela viabilidade parcial do Projeto de Lei nº 266, de 2021, orientando-se apenas que deve ser retirado o art. 5º, pois o Legislativo não pode determinar a regulamentação da lei ao Executivo. Uma vez retirado o art. 5º o referido projeto de lei estará então apto para seguir os demais trâmites do seu processo legislativo até a deliberação de mérito do Plenário desta Câmara Municipal.

O IGAM permanece à disposição.



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