

Porto Alegre, 4 de janeiro de 2022.

## Orientação Técnica IGAM nº 151/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 282, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “INSTITUI O PROGRAMA DE PREVENÇÃO AO DIABETES NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal<sup>1</sup>. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 6º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local<sup>2</sup>.

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup> 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)

Assim, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva<sup>4</sup> explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

<sup>3</sup> A Lei, Seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Expressão Popular, 2013, p. 31-32.

<sup>4</sup> Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

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 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.

Ora, na medida em que a instituição do Programa de Prevenção ao Diabetes prevê a realização de uma série de atos nas escolas públicas municipais como a elaboração de cardápios específicos por nutricionistas (parágrafo único do art. 1º do projeto de Lei nº 282, de 2021), apresentação de formulário padrão aos pais (art. 2º), orientações, encaminhamento à rede pública de saúde e denúncias ao Conselho Tutelar (art. 3º), encaminhamento a nutricionistas (art. 4º) e a todas as escolas públicas do Município (art. 5º), já se constata que o objetivo do projeto de lei em análise dependerá integralmente das ações do Executivo para se realizar. Portanto, a proposição em exame acaba por promover indevida ingerência do Legislativo no Executivo, interferindo no funcionamento e prestação dos serviços públicos locais que são desempenhados pelos competentes servidores e órgãos do Poder Executivo, a exemplo da Secretaria Municipal de Educação.

Assim, neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, sempre é de bom alvitre lembrar dos ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, 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)

Em que pese o notório mérito da proposição, a iniciativa do Legislativo acaba por

<sup>5</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

apresentar-se como inconstitucional, na medida em que subverte os limites do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos<sup>6</sup>.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Sobre a realização de programas diversos em escolas municipais, inclusive específicos para detecção de diabetes, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orienta-se nesse sentido, a exemplo da ementa a seguir transcrita:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI Nº 4.732/2021 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE PROGRAMA DE RASTREIO DE DIABETES NAS CRECHES E ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INGERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO, ATRIBUIÇÕES E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui programa de rastreio de diabetes em creches e escolas públicas, inclusive com o estabelecimento de ações que deverão ser adotadas em caso de constatação de problemas de saúde relacionadas ao diabetes. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085348530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 03-12-2021) (grifou-se)

Ademais, convém pontuar ainda o seguinte: a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que institui as Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece:

**Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública** será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) (grifou-se)

Ou seja, o direito que o PL pretende ver resguardado já está garantido pela lei federal

<sup>6</sup> 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 o Executivo, exercido pelo Prefeito.**

Lei Orgânica do Município de Rio Grande:

Art. 2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.** (grifou-se)

que define as diretrizes da educação para todas as crianças. Outrossim, em se tratando de alimentação infantil adequada, a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelece, entre outras garantias:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (grifou-se)

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...]

- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Destarte, por todos esses ângulos de análise, o projeto de lei ora examinado apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já deveria obstar à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais, legais e regimentais e também da jurisprudência.

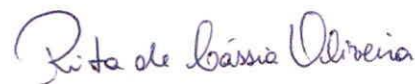
III. Diante de todo o exposto, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 282, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, porque a instituição do programa de prevenção ao diabetes acaba por se referir a serviços públicos como o provimento do ensino no Município, matéria cuja competência para iniciativa é reservada privativamente ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

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 preservará a autoria da proposição legislativa 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



**Rita de Cássia Oliveira**  
Advogada, OAB/RS 42.721  
Consultora Jurídica do IGAM