



Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.429/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 21, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a adoção de procedimentos específicos em casos diagnosticados como intoxicação alimentar nos hospitais públicos, unidades de pronto atendimento (UPA) e postos de atendimento do Município do Rio Grande”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para dispor sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual quando for cabível, conforme a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei. 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 que, segundo André Leandro Barbi de Souza³, 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)

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”.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

² Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - complementar as legislações federal e estadual **no que couber**; (grifou-se)

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.



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 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.

Nesse sentido, constata-se que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo nas competências do Poder Executivo, na medida em que pretende criar procedimentos e serviços específicos para atendimento de pessoas diagnosticadas com intoxicação alimentar nos vários tipos de unidades públicas de atendimento de saúde no Município.

De certa forma, nem mesmo seria preciso citar palavras ou expressões como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se inferir que, para se inferir que, ao dispor sobre as medidas descritas na proposição, se trata de matérias afetas à competência do Poder Executivo para planejar e promover a execução de serviços públicos no Município.

Ou seja, não basta apenas não citar explicitamente o Executivo sem compreender que o texto da proposição atribui implicitamente as determinações àquele Poder. O exercício cognitivo nesse caso é entender que as unidades de saúde são expressões do poder administrativo do Executivo e da sua competência em prestar serviços públicos de saúde, através da ação dos servidores lotados em tais estabelecimentos de saúde.

Enfim, a partir de tais conclusões não deveriam subsistir dúvidas quanto à inviabilidade de uma proposição legislativa com este objeto, uma vez que os atos descritos no texto significam dispor sobre como o Executivo deverá dispor sobre a organização administrativa dos serviços públicos e como os agentes públicos deverão agir.

As atribuições do Poder Legislativo, unicamente, são: legislar e fiscalizar os atos do Executivo. Por “legislar” entenda-se que a Câmara não exerce essa função apenas quando toma a iniciativa das normas; pelo contrário, exercerá essa função toda vez que apreciar e votar projetos de leis que vêm do Executivo, bem como tomar a iniciativa em proposições sobre matérias que sejam de sua competência. Neste sentido, segundo Mário Jorge Rodrigues de Pinho⁵:

Matérias de exclusiva competência do Prefeito:

- regime jurídico único de servidores, criação de cargos, funções ou empregos

⁵ Guia Prático do Vereador. 3ª ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1992, p. 67.



públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

- criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública;
- orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

João Jampaulo Júnior⁶ praticamente repete o entendimento do autor anteriormente citado:

Iniciativa privativa (exclusiva ou reservada) é a exceção (art. 61, § 1º, CF). Tal é conferida a apenas um órgão, agente ou pessoa, ou seja, é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o Prefeito, seja a Câmara. **As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo são aquelas que a Constituição da República reserva exclusivamente ao Presidente da República, e que por simetria e exclusão aplica-se ao Prefeito Municipal. Encontram-se elencadas nas alíneas do inc. II do § 1º do art. 61 da CF. As leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam de criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da 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. (grifamos)**

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, é sempre de bom alvitre rever os ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁷ 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 municípios**, 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)

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, cada um respeitando a esfera de competência do outro,

⁶ O Processo Legislativo Municipal. 2ª ed., rev., ampl. e atual., Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 81.

⁷ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto desde a Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁸.

A respeito de serviços como este, a jurisprudência dos Tribunais é pacífica no sentido de confirmar a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que criam serviços e os respectivos órgãos ou unidades administrativas de atendimento, a exemplo do que demonstram as seguintes ementas, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.030/2014 DO MUNICÍPIO DE IUJÚ. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. 1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos. 2. Tratando-se de matéria privativa do Poder Executivo, não poderia o Poder Legislativo ter apresentado projeto de lei substitutivo, alterando substancialmente o objetivo do projeto originário. 3. Existem, no caso, vícios formal e material, com afronta aos arts. 8º, 10 e 60, caput, e inc. II, alínea d, da Constituição Estadual, o que enseja a retirada da lei do ordenamento jurídico pátrio. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061858320, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 16/11/2015) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. LEI Nº 2.785/2012, QUE ALTERA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL N.º 2.381/2010. **LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. 1. (...) 2. Em plano de inconstitucionalidade formal, o regramento municipal impugnado, ao criar proposta cujos mecanismos para a execução são atribuídos ao Poder Executivo, foi além da esfera de competência reconhecida ao Poder Legislativo, interferindo diretamente na organização administrativa do Município.** Violação ao que assentam os artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, d, 82, inciso VII, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013) (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

⁸ 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 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)



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)

Especificamente com relação à determinação para realização de campanhas no art. 7º do projeto de lei analisado, a título de exemplos sobre os mais diversos temas, nesta mesma direção há semelhantes precedentes da jurisprudência dos Tribunais de Justiça pelo país, aplicáveis ao caso em tela no que couberem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capilar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - Alegação de usurpação da **competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal nº 13.347/2016 – Diploma federal que suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente suplementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e (...) **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo** - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2º da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada procedente.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149196-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 12/04/2021) (grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. Lei Municipal nº 2.958/2010, do Município de Gravataí, que dispõe sobre a proibição do consumo de cigarros e semelhantes. **Criação de atribuições a órgãos do Poder Executivo** consistentes na fiscalização, aplicação de penalidades, realização de campanha educativa e formalização de denúncias. Aumento de despesas. **Vício de Iniciativa. Competência do Poder Executivo.** Violação aos artigos 8º, 10, 60, inc. II, "d", c/c artigo 82, VII, todos da Constituição Estadual. Ação parcialmente procedente, unânime. (Ação Direta de *Inconstitucionalidade*, Nº 70037974110, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 20-06-2011) (grifou-se)



Por fim, a rigor, a definição de procedimentos de saúde específicos para atendimento de casos diagnosticados como intoxicação alimentar deve partir dos órgãos competentes como o Conselho Federal de Medicina, instituições científicas como a Sociedade Brasileira de Gastroenterologia, entre outros, não de uma Câmara Municipal.

Destarte, por todos esses ângulos de análise, constata-se que a intenção legislativa ora analisada apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênua e respeito pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 21, de 2025, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir à prestação de serviços públicos específicos para este fim, matérias cujo provimento é de competência privativamente reservada ao Poder 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 consolidada.

Por fim, já que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado, conforme as ressalvas apontadas nesta Orientação Técnica, a fim de servir como objeto de uma Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim se instará aquele Poder a estudar a matéria e avaliar a pertinência de propô-la. 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