



Porto Alegre, 14 de julho de 2021.

### Orientação Técnica IGAM nº 17.078/2021

I. A Câmara Municipal da Estância Turística de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 117, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui, no âmbito do Município da Estância Turística de Ibitinga, a rede de atenção às pessoas com esquizofrenia e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria se encontra inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>, quanto à autonomia deste ente federativo para legislar sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada 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>, 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)

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 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

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

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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

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 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 em análise, se trata da instituição de uma rede de serviços na área da saúde que, a bem da verdade, será executado nas unidades públicas de saúde, por meio de servidores públicos e em unidades que sejam privadas, porém, que atendam pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

Na medida em que a matéria pretende dispor sobre a instituição dessa rede de serviços de saúde, infere-se que cria um serviço novo e acaba por determinar, mesmo que implicitamente, sua execução ao Município, criando despesas e se relacionando à própria prestação e funcionamento de serviços públicos locais que são desempenhados por órgãos do Executivo.

Nesse contexto, é pertinente verificar também o que dispõe a Lei Orgânica do Município quanto à competência para prestar serviços públicos:

**Art. 34 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

**Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifou-se)

Assim, ao que tudo indica, a competência para dispor sobre serviços e servidores para executar o cadastro no Município, é reservada ao Executivo. Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup> deixou a seguinte lição:

... 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...

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

(...)

**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 mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado 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. Neste sentido orientam-se os Tribunais de Justiça pelo país afora, a exemplo das ementas transcritas a seguir, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise, ou por tratarem da determinação de serviços ao Executivo ou da instituição de programas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "**institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências** e aos seus familiares e dá outras providências" – **Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes** – Reconhecimento parcial – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – Norma de conteúdo programático – Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 – **Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração** – Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2133498-66.2020.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/02/2021; Data de Registro: 16/02/2021) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.714, de 05 de janeiro de 2015, do Município de Mirassol, que "dispõe sobre a **criação no Município de Mirassol do Programa "Medicamento em Casa"** de distribuição de medicamentos de uso continuado e dá outras providências" – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes** (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei

---

<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 de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. (grifou-se)

**impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio**, a que refere genericamente (arts. 25 e 176, I, da Constituição Estadual) – Inconstitucionalidade decretada. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149876-73.2015.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/03/2016; Data de Registro: 03/03/2016) (grifou-se)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.718, de 3-5-2019, do Município de Guarulhos, de autoria de vereador, que **cria o 'Programa Municipal de Assistência à Criança Portadora de Microcefalia e dá outras providências.'** – **Incompatibilidade com os princípios da harmonia e independência entre os Poderes e da reserva da Administração** – Ocorrência. 1 – Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. 2 – **Inconstitucionalidade formal e material. Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições da Secretaria Municipal de Saúde e determina a prática de atos administrativos materiais.** 3 – Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, II, XIV e XIX, a'. **Ação procedente.**" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2143208-13.2020.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 05/03/2021) (grifou-se)

Dessa forma, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo, fato que por si só já dispensa outras análises materiais.

III. Diante do exposto, em conclusão, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 117, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere a serviços públicos de saúde, matéria de competência 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.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado 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**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM