



Porto Alegre, 15 de maio de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 11.014/2024.

I. O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação análise quanto ao Projeto de Lei nº 58, de iniciativa parlamentar, que visa autorizar o Município de Ibitinga/SP a conceder gratuitamente às crianças e adolescentes diabéticos, sensor e aparelho medidor de glicose digital.

II. Sob a ótica da competência:

Deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República).

Sob a ótica da iniciativa legislativa:

A iniciativa nos ensinamentos do advogado e autor André Leandro Barbi de Souza, o significado de iniciativa legislativa:

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.

Na obra “O que é ser Vereador em perguntas e respostas” o autor refere:

27) Como é possível identificar as matérias que são de iniciativa de vereador? As matérias de iniciativa de vereador não são referidas expressamente. A lei orgânica do município define exaustivamente as matérias de iniciativa do Prefeito. Por dedução, se o assunto que se pretende legislar não constar do conjunto de hipóteses indicado como de matérias privativas do prefeito, a iniciativa poderá ser exercida por vereador. Toda lei orgânica de município tem um artigo dedicado à indicação de matérias sujeitas à competência do prefeito. Essa é a referência! Se o assunto do projeto de lei lá constar, sua iniciativa ficará restrita ao prefeito; se o assunto lá não



constar, poderá o vereador, se julgar conveniente e oportuno, apresentá-lo sob a forma de projeto de lei.

O assunto, em comento, segundo o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, destacando-se a decisão exarada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911³, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida, de forma geral, deve ser analisado sob a perspectiva de que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é de iniciativa privativa do Prefeito quando se relacionar às hipóteses associadas ao § 1º do art. 61 da Constituição Federal, para o Presidente da República.

Deste modo, conclui-se que as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração), sobre fixação atribuições ou produzir interferência no funcionamento (serviços) do Poder Executivo e nas condições de governabilidade local (princípio constitucional da separação de poderes). O projeto de lei apresentado fixa atribuições à rede municipal de saúde e assistência social, em clara afronta ao princípio da separação dos poderes, sem ater-se aos aspectos gerais que viabilizaria a ignição parlamentar.

Sendo assim, deverão os Edis observar os termos da Lei Orgânica Municipal, que estabelece as matérias que são de atribuição privativa da Chefe do Poder Executivo, deve ser privativo da Prefeita aquilo que se estabeleceu como privativo do Presidente da República, por simetria, o que afirma que a Vereadora tem prerrogativa de apresentar proposições que não estejam neste rol.

Consoante o entendimento consolidado pelo STF, antes mencionada, 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Assim, encontra-se obstáculo constitucional em toda a extensão do PL.

Ademais, possível caráter autorizativo não afasta o vício de iniciativa.

Não prospera o argumento de dizer que a lei tem caráter autorizativo. Em suma, as leis autorizativas são as que autorizam o Chefe do Poder Executivo a realizar determinados atos ou executar despesas, mas não o obriga. Já as leis impositivas obrigam.

Ocorre que há uma confusão especialmente em relação às leis autorizativas, pois estas precisam ter caráter autorizativo em decorrência de outras leis, devendo a autoridade pedir a autorização, não podendo se desviar o entendimento no sentido de entender que o Poder Legislativo pode criar leis autorizativas para questões que já estão autorizadas ou que delas não depende.



Neste sentido, o IGAM editou o Texto Informativo intitulado “Projeto de Lei meramente autorizativo apresentado pela Câmara e a jurisprudência”, recomendando-se a leitura.

Quanto à matéria, registra-se:

Pontualmente, o art. 196 da Lei Fundamental dispõe: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

As ações e serviços de saúde, por determinação do art. 197 da CF são de relevância pública, razão pela qual devem ser prioritários, cabendo ao Poder Público, dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.

Assim, apesar do mérito do proposto, não se encontra ao alcance da mão legislativa.

Por fim, diante das vedações eleitorais em curso em 2024, registra-se:

As condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais estão dispostas na Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, entre os arts. 73 e 78, devendo se atentar especialmente ao que trata o art. 73. Vale dizer que as vedações da Lei Eleitoral visam coibir abusos praticados por agentes públicos que possam afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas campanhas eleitorais. Essa lógica vem expressa no caput do seu art. 73. Assim, ponto a ser preservado é o equilíbrio da disputa eleitoral.

O bem jurídico tutelado pelas vedações impostas por ela é o equilíbrio da disputa, mas não pode ser interpretado como um “congelamento” das ações governamentais.

Para tanto, deve ser analisado com prudência, em especial o que estabelece o §10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 1997, que dispõe:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A ressalva conferida pelo legislador, é a continuidade de programas sociais ou até mesmo de outras benesses que já são preexistentes no âmbito municipal, e que já estejam em execução orçamentário no exercício anterior, não sendo ao que parece o caso em análise

enquadrado na exceção do §10º do art. 73 da Lei das Eleições, visto que prevê a distribuição gratuita de bens.

III. Diante de todo o exposto, conclui-se pela inviabilidade do PL em análise, uma vez que não observa os limites da iniciativa parlamentar, esbarrando no princípio da separação dos poderes, visto trata-se de um programa governamental que guarda transversalidade com saúde e assistência social.

Ainda, repercute em ato vedado pela Lei de Eleições, em virtude que sua execução importa em distribuição gratuita de bens.

O IGAM permanece à disposição.

Keite Amaral

KEITE AMARAL
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM



EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM