

Porto Alegre, 15 de agosto de 2019.

## Orientação Técnica IGAM nº 34.405/2019.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, através de consulta enviada ao IGAM Thamires Junqueira, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do substitutivo ao projeto de lei nº 063, de 2019, com iniciativa parlamentar, que altera o inciso I do art 26 da Lei Municipal de nº 1.441, de 23 de dezembro de 1998 - Código Municipal de saúde.

II. Inicialmente, cumpre seja analisada a proposição quanto ao formalismo regimental a ser observado na espécie.

Nesse sentido verifica-se que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Guaíba, no Capítulo VIII do Título II da Parte II (arts. 117/119), ao tratar da emendas, subemendas e substitutivos no processo legislativo municipal, dispõe:

Art. 117. Emenda é a proposição acessória que visa modificar a principal e pode ser apresentada por Vereador, nos termos deste Regimento.

§ 1º A emenda global e denominada: substitutiva.

§ 2º A modificação proposta à emenda é denominada de Subemenda e obedecerá as normas aplicadas à emenda.

Art. 118. Não será admitida emenda que não seja rigorosamente pertinente ao Projeto.

Parágrafo único. Cabe recurso ao Plenário da decisão do Presidente que indefira recebimento da emenda.

Art. 119. A apresentação de emenda far-se-á por Vereador ou Comissão, dentro dos prazos estabelecidos neste Regimento Interno.

Observe-se que a regra regimental telada, de forma expressa, estabelece que a emenda é proposição acessória que visa modificar a principal, sendo a emenda global designada substitutiva.

Com efeito, possível identificar claramente da regra regimental que a emenda, enquanto proposição acessória, deverá guardar pertinência temática com a





proposição originária, estando essa regra, aliás, expressa no art. 118, caput, do RICMG, que determina que não será admitida que não seja rigorosamente pertinente ao Projeto.

Acerca do tema, acresce registrar a lição do advogado e escritor André Leandro Barbi de Souza<sup>1</sup>, que, textualmente, afirma:

.....É importante lembrar que o conteúdo da emenda deve identificar-se com o conteúdo do projeto de lei em que se insere, em atendimento ao critério de identidade de matéria, pois a emenda, como acessória, não pode se desconectar do projeto de lei, que é o principal (diz-se: o acessório segue o principal).

Nesse contexto, tem-se por imprescindível a correta observância do regimento disposto no Regimento Interno<sup>2</sup> da Casa acerca do tema.

III. Feito o necessário aporte inicial, cumpre observar que, no caso concreto, a proposição principal (redação originária do PL 063/2019), em sua ementa, estabelece como objeto da proposição instituir a aplicação de Testes de Triagem do Autismo em todas as crianças que forem atendidas nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) do Município de Guaíba e dá outras providências.

Já o substitutivo ora analisado, em sua ementa estabelece como objeto da proposição alterar o inciso I do art. 26, da Lei Municipal nº 1.441, de 1998 – Código Municipal de Saúde, sem fazer qualquer referência ao objeto estabelecido na proposição principal.

<sup>1</sup>SOUZA. André Leandro Barbi de. O que é ser Vereador em Perguntas e Respostas. Porto Alegre. IGAM Editora. 2017. p. 42 (questão 30).

<sup>2</sup> Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE CIDREIRA. LEI MUNICIPAL Nº 1.059/2002. AUMENTO DO SUBSÍDIO DOS SECRETÁRIOS. NULIDADE DO DIPLOMA. **PROJETO DE LEI QUE TRAMITOU SEM RESPEITAR O REGIMENTO INTERNO.** MORALIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. Ainda que a decisão anteriormente prolatada por este órgão julgador tenha sido no sentido de que, no caso concreto, caberia ação direta de inconstitucionalidade, destaco decisão do Superior Tribunal de Justiça, no sentido da possibilidade da utilização da ação civil pública para declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido. **O Legislativo do Município de Cidreira aprovou a Lei 1.059/2002, aumentando os subsídios dos Secretários Municipais em desacordo com o que prevê o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Cidreira, no termos do art. 31, V. Ausência de parecer prévio de Comissão Mista.** Projeto de Lei que fere o princípio da moralidade administrativa por conceder aumento de praticamente 87% aos Secretários do Município enquanto, na mesma oportunidade, foi aprovado Projeto de Lei (que originou a Lei Municipal nº 1.057/2002) que concedeu reajuste aos demais funcionários públicos somente no percentual de 7%. Cabe à parte demandada a prova de que não recebeu valores decorrentes da lei anulada, ante a presunção de veracidade dos atos praticados pela Administração Pública. Art. 19, II, da CF. Estando a ré de boa-fé, nenhum relevo tem na espécie, na medida em que a ilegalidade/imoralidade não pode ser mantida, e os valores pagos indevidamente devem retornar ao Erário Municipal. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70017046376, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Luiz Reis de Azambuja, Julgado em 16/03/2011)



Desse modo, não se identifica na emenda substitutiva (proposição acessória) analisada a necessária pertinência temática (identidade de objeto) com o projeto de lei (proposição principal), o que, a nosso juízo, se mostra contrário a prescrição regimental de regência da matéria.

Por oportuno, sugere-se, como forma de evitar eventual arguição de inobservância do processo legal na tramitação da matéria, a retirada da proposição pela autora, com posterior apresentação de novo projeto de lei com o mesmo objeto do substitutivo analisado.

**IV.** Não obstante, em que pese a inconformidade formal detectada, no que respeita ao conteúdo formal do substitutivo ao projeto de lei nº 063, de 2019, verifica-se se juridicamente viável seu objeto.

Nesse sentido, cumpre destacar o muito bem lançado parecer jurídico (192/2019) da procuradoria da Câmara Municipal que, de forma fundamentada e exaustiva, inclusive trazendo a colação precedentes jurisprudenciais do Egrégio STF, analisou a matéria, concluindo por sua viabilidade técnica e jurídica, com o se infere do esclarecedor excerto do parecer jurídico 192/2019, a seguir transcrito:

*A política pública de criação permitida por atividade parlamentar, portanto, é a que estabelece uma conexão entre uma atribuição já existente no órgão público e a efetivação de um direito fundamental, sem criar novas funções ou atribuições. Nesse sentido, a iniciativa do Chefe do Executivo se restringe “à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública.” 2 Veja-se a esclarecedora lição de Cavalcante Filho (2013, p. 24):*

*Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (lato sensu)– de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.*

*O substitutivo ao Projeto de Lei nº 063/19 não pretende criar novo órgão público ou estabelecer uma nova atribuição; apenas explicita, na legislação local, a atividade que já é de incumbência do Poder Público (realização de triagem para o atendimento de saúde). O texto objetiva, especialmente, reproduzir no Código Municipal de Saúde (Lei Municipal nº 1.441/98) um dever já previsto na legislação federal (art. 14, § 5º, do ECA), medida que tem respaldo na aplicação imediata do direito fundamental à saúde. Isto é, a atribuição já existe; só está sendo regulamentada para garantir a sua*



*efetividade.*

Não obstante, a viabilidade da proposição reste muito bem fundamenta no parecer acima referido, possível, ainda, sedimentar o entendimento com o pontual precedente jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a seguir colado:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL Nº 3.592 DE 27 DE ABRIL DE 2005 – ATUALIZAÇÃO DO ROL DE EXAMES DE TRIAGEM NEONATAL OBRIGATÓRIOS NOS HOSPITAIS PÚBLICOS DO DF – PROTEÇÃO À SAÚDE: DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA – PEDIDO IMPROCEDENTE.**

A Lei Distrital nº 3.592/2005, de iniciativa parlamentar, ao determinar a realização de exames para o diagnóstico precoce da Fenilcetonúria, do Hipotireoidismo Congênito e da Deficiência de Biotinidase nos hospitais e maternidades da rede pública do Distrito Federal, não trouxe qualquer modificação nas atribuições de tais entidades, apenas atualizou o rol de exames de triagem neonatal.

À falta de ofensa a normas da Lei Orgânica do Distrito Federal, julga-se improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade. (TJDF - ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2005 00 2 005964-1).

Note-se que o julgado aborda tema exatamente igual ao abordado no substitutivo ao pl 063/2019, qual seja o incremento dos exames de triagem neonatal já realizados pela administração pública, em cumprimento ao disposto no art. 26, I, da Lei Municipal nº 1.441, de 1998.

**V.** Dito isto, em que pese se verifique viável juridicamente a implementação da medida proposta no substitutivo ao projeto de lei nº 063, de 2019, a fim de afastar eventual arguição de inobservância do procedimento regimental aplicável à espécie, sugere-se a retirada da proposição pela autora, com posterior apresentação de novo projeto de lei com o mesmo objeto do substitutivo analisado.

O IGAM permanece à disposição.



**EVERTON M. PAIM**  
OAB/RS 31.446  
Consultor do IGAM

