



Porto Alegre, 8 de setembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 23.659/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do Sr. Fernando, solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 78, de 2017, de origem do mesmo Poder, que visa criar “no âmbito do Município de Guaíba o banco de materiais ortopédicos, próteses oculares e auditivas”.

II. A matéria em comento encontra-se inserida nas competências do Município por cuidar de assunto de interesse local e se relacionar com a competência suplementar, nos termos do inciso I e II do art. 30 da Constituição Federal¹.

Observe-se que a matéria deve seguir o modelo constitucional de responsabilidades na área da saúde, ou seja, tais regras precisam estar de acordo com as fixadas pelo ministério da saúde, devendo os demais entes federados adotá-las e quando for o caso suplementá-las.

A matéria precisa ser analisada do ponto de vista da iniciativa legislativa. O parâmetro para a iniciativa legislativa está estabelecido na Constituição Federal e deve ser adotado por simetria nas Leis Orgânicas Municipais.

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, de forma geral, 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.

Neste sentido, exarou decisão de repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 878.911, Rio de Janeiro:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



(RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (Grifou-se)

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [[ADI 2.294](#), rel. min. **Ricardo Lewandowski**, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

Deste modo, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

III. Nesta esteira, as ações atinentes à Secretária Municipal de Saúde, especialmente quando dizem respeito ao SUS, são matérias de iniciativa legislativa reservada ao Prefeito. Neste sentido, segue a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.273/2015, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE INSTITUI O BANCO DE REGISTRO DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que, ao instituir banco de registro de doadores de sangue, cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, porquanto são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da Constituição Estadual). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068415397, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 17/10/2016).

Ainda, na medida que ao criar qualquer tipo de banco para arrecadação de objetos que estejam vinculados a uma política pública municipal, resta claro que se interfere na estruturação do Poder Executivo. Neste sentido, verifica-se criação de bancos para matérias apenas para efeitos de analogia:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.032/2010 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. CRIAÇÃO DE BANCO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, MÓVEIS E UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA



ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal - criação de banco de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos no âmbito do Município de Gravataí - e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº3.032/2010, do Município de Gravataí/RS. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040358459, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 23/05/2011)

Assim, quando a Câmara visa criar banco de materiais ortopédicos, o faz afastada se suas funções típicas, legislando sobre função do Poder Executivo, interferindo no princípio da independência entre os poderes, insculpido na Constituição Federal.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica de tramitação do Proposição em análise, por encontrar-se em desconformidade no que toca à iniciativa legislativa, já que a matéria compete ao Chefe do Poder Executivo e, neste caso, foi deflagrada a proposição por Vereadora.

À evidência a pretensão da Vereadora é meritória, razão pela qual sugere-se que encaminhe o assunto por meio de Indicação, a fim de que o Poder Executivo, consultando os órgãos técnicos de saúde, possa verificar a oportunidade e conveniência de alguma das medidas ou mesmo de sua adequação.

O IGAM permanece à disposição.



Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM



Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

