



Porto Alegre, 13 de setembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 23.921/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, através de matéria enviada ao IGAM pelo servidor Fernando, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 084/2017, com origem no Poder Legislativo, o qual dispõe sobre a realização de exames complementares para a confirmação de hipótese de Neoplasia Maligna, bem como regulamenta prazo, através do Sistema Único de Saúde do Município de Guaíba.

II. Inicialmente, ao analisarmos a competência municipal para legislar acerca do objeto da proposição entelada, verifica-se que a matéria abordada é de interesse local. Assim, observado o pacto federativo de distribuição de competências entre os entes federados, constante da Constituição Federal¹, verifica-se que tem o Município competência para dispor acerca da matéria.

III. De outro lado, cumpre observar que na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se.

Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir, em suas Leis Maiores, o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;





IV. No caso concreto, em que pese seja possível claramente ver mérito na proposição, o projeto de lei examinado, com origem no Poder Legislativo do Município de Guaíba, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes², ao pretender o legislador dispor acerca de matéria tipicamente administrativa e organizacional, da competência exclusiva do Poder Executivo³, inclusive impondo prazo a ser observado para realização da atribuição.

Nesse sentido, registre-se que determinar atribuições às unidades administrativas do Poder Executivo, como se verifica nos arts. 1º, da proposição, é ato da competência privativa do chefe do Poder Executivo, não sendo possível ao Poder Legislativo interferir nesta matéria, sob pena de restar caracterizada a invasão de competência privativa.

Com efeito, medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo, tão-somente a título de colaboração.

Retornando ao caso concreto, a proposição analisada é tecnicamente inviável, porque vem a disciplinar e impor normatização referente organização e funcionamento da administração, matéria tipicamente administrativa, a qual compete privativamente ao Executivo dispor. E assim tem de ser, pois é o Poder Executivo que responde pela Administração Pública, só ele, portanto, podendo dispor sobre as condições de sua correta organização e funcionamento.

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal⁴ da Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Essa é a lição de Gilmar Ferreira Mendes quando afirma que *"Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas"* (em "Jurisdição Constitucional", Saraiva, 1998, pág. 263).

² LOM

Art. 2º - São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único - É vedada a delegação de atribuições entre poderes.

³ LOM

Art. 52 - Compete, privativamente, ao Prefeito:

....

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei

⁴ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016)





Em síntese, a proposição analisada, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não poderia ter sido originada no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, conforme se verifica do precedente do TJRS, a seguir transcrito:

Ementa: 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)

V. Dito isto, consoante às ponderações deduzidas, conclui-se que o Projeto de Lei nº 084/2017, não têm sustentação constitucional, concluindo-se por sua inviabilidade jurídica, face à ocorrência de vício de iniciativa, no caso concreto.

Como forma de dar continuidade a discussão, sugere-se a conversão do projeto de lei em indicação a ser remetida ao chefe do Poder Executivo, que detém competência sobre matéria atinente a organização e funcionamento da administração.

O IGAM permanece a disposição.

Everton M. Paim
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM

Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37. 981
Consultor do IGAM

PLL 084/2017 - AUTORIA: Ver. Dr. Renan Pereira
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 007326 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 2D5C303A8332E3AC4E66D760BA5176C0

