Porto Alegre, 19 de março de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 6.738/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 35, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Institui o Programa Remédio em Casa, com o objetivo de enviar diretamente medicamentos de uso contínuo para os cidadãos em tratamento e em situação de vulnerabilidade, no âmbito do município de Ibitinga".

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal[1] e a Lei Orgânica Municipal[2] sobre a autonomia deste ente federativo para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, se cabível.

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa, que, nas letras de André Leandro Barbi de Souza[3], 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)

[1] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)
(...)
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços **de atendimento à saúde da população**; (grifou-se)

[2] 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;

[3] A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva[4] 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 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 do 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 cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não possui legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

A o pretender a criação de um programa para entrega domiciliar de medicamentos, a proposição encaminhada para análise acaba por se reportar a matérias que competem a órgãos do Executivo, a exemplo da organização de funcionamento dos serviços públicos, bem como da atuação dos agentes comunitários de saúde como consta no art. 6º do projeto de lei em exame.

Neste sentido, como a própria denominação indica, trata-se de "instituir" um programa de serviço público, sendo pertinente à análise verificar então o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

> 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**; (grifou-se)
>
> Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
> (...)
> XV - prover os serviços e obras da administração pública;

De certa forma, nem mesmo seria preciso citar palavras e expressões como "Poder Executivo", "Executivo", "Prefeitura" ou "Secretaria", uma vez que o "poder público" neste caso é o próprio Executivo, por meio de órgãos e servidores como as equipes de saúde da família, agentes comunitários de saúde ou profissionais contratados para esta finalidade.

[4] Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

Ou seja, constata-se que, ao fim e ao cabo, constam implicitamente tais determinações àquele Poder, pois a competência para criação de programas e dispor implicitamente sobre as atribuições de órgãos como a Secretaria de Saúde e demais que compõem a estrutura administrativa do Município é privativa do Executivo, como demonstram as seguintes ementas da jurisprudência consolidada dos Tribunais de Justiça pelo país, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.316, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CANANÉIA/SP, QUE '**INSTITUI O PROGRAMA REMÉDIO EM CASA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISPÕE PROGRAMA DE GOVERNO, DEFININDO ATRIBUIÇÕES E IMPONDO OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS PÚBLICOS – MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INICIATIVA QUE CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO** – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – **VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES** – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II E XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – **PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2134313-97.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/10/2019; Data de Registro: 01/11/2019) (grifou-se)

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 9.993, DE 25 DE SETEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, QUE **DISPÕE SOBRE O "PROGRAMA REMÉDIO EM CASA" DO MUNICÍPIO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE INICIATIVA – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – LEGISLATIVO QUE NÃO PODE CONFERIR "AUTORIZAÇÃO" AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DO PROGRAMA** E NEM IMPOR-LHE PRAZO RÍGIDO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA NORMA – INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO ENTRE OS PODERES - NÃO CARACTERIZAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - **LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL – AÇÃO PROCEDENTE**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2266585-89.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019) (grifou-se)

Nesse contexto, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o princípio previsto desde a Constituição Federal e reproduzido na legislação dos demais entes federativos[5].

[5] Constituição do Estado de São Paulo:

Destarte, por estes ângulos de análise, constata-se que a proposição de lei ora examinada apresenta no seu texto não só os vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 35, de 2025, por meio de iniciativa parlamentar, porque cria um programa com serviços e obrigações para o Executivo e órgãos da Administração Pública do Município, referindo-se, portanto, a matérias de competência reservada àquele Poder e 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 consolidada.

Por fim, já que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como uma Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição legislativa 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

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)