Porto Alegre, 17 de setembro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 41.340/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho, por meio da servidora Viviane Muller Menezes, solicita análise e orientação acerca de Projeto de Lei s/nº , de 9 de setembro de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Acresce o art. 1º-A o e respectivo parágrafo único à Lei Complementar 232, de 29 de agosto de 2019, a fim de incluir o paradesporto no desporto municipal, garantir recursos para a sua promoção e instituir o Dia do Paradesporto; altera a denominação do Sistema Municipal de Desporto".

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria se insere nas competências legislativas atribuídas aos Municípios, conforme estabelecem a Constituição Federal[1] e a Lei Orgânica Municipal[2] quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Ocorre que, consoante analisamos o Projeto de Lei nº 47, de 2019, que deu origem à Lei Complementar nº 232, de 29 de agosto de 2019, na Orientação Técnica nº 28.904, de 22 de julho de 2019, foi esclarecido que a matéria se refere refere-se à organização administrativa de serviços públicos locais, disposições sobre um Conselho Municipal e demais atos de importância para o desporto do Município, a exemplo inclusive dos recursos financeiros, os quais, conforme constam do próprio art. 15 da lei, integram a legislação orçamentária do Município (PPA e LDO).

Porém, para a disposição sobre esses recursos, aplicam-se as seguintes regras da Lei Orgânica do Município:

> Art. 29 **São de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre**:
> (...)
> IV - **matéria orçamentária** e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.
> (...)
> Art. 53 - **Compete privativamente ao Prefeito**:
> (...)
> XXI - **administrar** os bens e **as rendas municipais**, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos; (grifamos)

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

[2] Art. 7º - A competência legislativa e administrativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.

Acerca da iniciativa para as proposições legislativas, o constitucionalista José Afonso da Silva[3] ensina o seguinte:

> A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.
> A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, **privativa** ou concorrente. (grifamos)

Com efeito, verifica-se que um projeto de lei sobre esta matéria, proposto pelo Legislativo, pretendendo destinar percentual dos recursos para finalidade não prevista originalmente na lei, revela a função de dispor sobre matéria que é de típica atribuição do Executivo, além de acabar por impor, direta ou indiretamente, obrigações a este Poder.

Em que pese o mérito de uma proposição como esta no âmbito da Câmara Municipal, 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 postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos[4].

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) se posiciona pela reserva de iniciativa ao Prefeito em relação a matérias como a do projeto de lei em análise, a exemplo da ementa a seguir transcrita, aplicável por semelhança ao caso em análise:

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. LEI MUNICIPAL. CONSELHO MUNICIPAL DO DESPORTO **E FUNDO MUNICIPAL DE DESPORTO. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa de vereador**, que dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal do Desporto, **criando o Fundo Municipal de Desporto a ele vinculado. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Matéria atinente à criação, estruturação e atribuições de órgão da administração pública, da competência privativa do Poder Executivo**. Violação aos arts. 8°, 10, 60, II, d e 82, V da Constituição Estadual. **Ação julgada procedente**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70004861605, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo

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

[4] Constituição Federal:
Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo** e o Judiciário.
Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:
Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito**. (grifou-se)
Lei Orgânica do Município de Carazinho:
Art. 3º - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo**.
Parágrafo Único – Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e ao cidadão investido na função de um deles, o exercício de função em outro**. (grifou-se)

Lima, Julgado em 17/11/2003) (grifou-se)

A título de exemplo, cita-se também jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que compartilha do mesmo entendimento:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES** QUE VEDOU A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO DA FOLHA DE SERVIDORES, DESTINANDO TAIS RECURSOS À SAÚDE, À SEGURANÇA, ÀS OBRAS E À INFRAESTRUTURA. A Constituição Federal (art. 61, §1º, II, letra b) estabelece **competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de matéria orçamentária**. Por outro lado, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária (art. 167, IV, da Constituição Federal). No caso, a lei impugnada veda especificamente a utilização de recursos oriundos da alienação de bens públicos municipais, móveis ou imóveis, de qualquer valor, para pagamento da folha de servidores da administração municipal (art. 1º, da Lei 3.071/2.017), e, destina especificamente tais recursos à saúde, à segurança, às obras e à infraestrutura (art. 2º). Normas impugnadas ao vincular receitas e despesas públicas **invadiu a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo violando a harmonia e separação dos poderes** (art. 2º da Constituição Federal). **Ação julgada procedente. Unânime**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076036136, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 23/04/2018) (grifos nossos)

Ou seja, os Tribunais têm entendido que a matéria é privativa do Executivo, por ter conteúdo orçamentário. Dessa forma, infere-se ilegítima a iniciativa para o art. 1º, *caput*, do projeto de lei ora analisado.

Em relação ao objetivo de instituir a data de 15 de agosto como o Dia Municipal do Paradesporto, observa-se que, a rigor, não há previsão de participação do Poder Executivo, tampouco de custos operacionais, físicos, logísticos, financeiros ou patrimoniais à Administração Pública local. Assim, se houver a adesão da Prefeitura a este *Dia*, não se daria por uma imposição legal.

Neste ponto, cabe frisar que o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é do Prefeito quando se relacionar às hipóteses referidas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal para o Poder Executivo:

> A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias

Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]
Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da CB – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

A aplicação do referido dispositivo constitucional aos Municípios se dá pelo princípio da simetria. Assim, consideramos viável o parágrafo único do art. 1º do PL em exame.

Prosseguindo na análise, com relação à alteração da denominação do Sistema Municipal de Desporto para incluir o paradesporto (art. 2º do PL), embora o parâmetro da Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto ("Lei Pelé"), preveja o aporte de recursos federais para apoio ao desporto de pessoas com deficiência[5], em razão de sua criação e operação serem oriundas do Executivo, não vislumbramos essa possibilidade. Ademais, com o orçamento também vinculado à iniciativa do Poder Executivo, a inclusão do paradesporto no referido Sistema teria que partir da iniciativa do Prefeito, sendo inócua a tentativa de inclusão pelo Legislativo se o paradesporto não poderia contar com os recursos financeiros.

III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade apenas parcial do Projeto de Lei analisado, tão somente em relação ao parágrafo único do art. 1º para instituir a data de 15 de agosto como o Dia Municipal do Paradesporto.

Com relação ao art. 1º, *caput*, e ao art. 2º, conclui-se pela inviabilidade, pois tratam de matérias de competência reservada ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

[5] Art. 7º Os recursos do Ministério do Esporte terão a seguinte destinação: (Redação dada pela Lei nº 10.672, de 2003)
(...)
VIII - apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência.