



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 1 de 6

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
068/2021

Matéria: PLL 025/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL.
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. AUTORIA DE
VEREADOR. AUTORIZA A COMPRA DE
MEDICAMENTOS. COVID-19. MATÉRIA DE
COMPETENCIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO
DE ORDEM CONSTITUCIONAL. NÃO
VINCULAÇÃO. **ORIENTAÇÃO DESFAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela comissão processante à Procuradoria Legislativa desta Casa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei n. 025, de 26 de abril de 2021, de autoria de vereadores, que *autoriza a compra dos remédios aprovados pela Anvisa contra o Covid 19 pela prefeitura de Carazinho*.

Os motivos foram devidamente apresentados.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

Em relação à competência, a proposta ora veiculada enquadra-se dentre as matérias de alçada do Município, uma vez que o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, confere a este a competência para legislar sobre interesse local, e o artigo 23, inciso II, também da Carta Magna, lhe confere competência concorrente para "cuidar da saúde e assistência pública".

No que concerne à iniciativa, oportuno tecer algumas considerações com o propósito de bem justificar a viabilidade constitucional da presente proposição.

Nota-se que na propositura apresentada se evidencia que os vereadores trataram de atribuições da Administração Pública¹, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

¹ (LOM) Art. 29 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV – matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

(CERS) Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...]

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 2 de 6

O fato de a lei trazer o termo "autorização" não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinada, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Assim, cumpre salientar que a finalidade da lei – seja autorizando, seja determinando – possui a mesma implicação a respeito do vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. Assim, a iniciativa da lei, mesmo que seja só para autorizar, invade a competência constitucional privativa.

Sobre a inconstitucionalidade da lei autorizativa, cabe citar os ensinamentos de Sérgio Resende de Barros:

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei, não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.

Destarte, há de se reconhecer o vício de iniciativa a inquinar de inconstitucionalidade formal do projeto de lei.

Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 1.184/2007 DO MUNICÍPIO DE URUBICI. DIPLOMA DE ORIGEM PARLAMENTAR PROMULGADO APÓS O VETO DO PREFEITO. LEI AUTORIZATIVA À CRIAÇÃO, PELO PODER EXECUTIVO, DE PREMIAÇÃO EM DINHEIRO POR

- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 3 de 6

ASSIDUIDADE A SER CONCEDIDO AOS PROFESSORES E DEMAIS SERVIDORES DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, COM FONTE DE CUSTEIO ATRELADA DIRETAMENTE AO ORÇAMENTO ANUAL. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INCREMENTO DOS GASTOS DO ERÁRIO SEM A CORRESPONDENTE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AOS ARTS. 32 E 50, § 2º, INCS. II, III E IV, DA CESC. POSSIBILIDADE, ADEMAIS, DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. O caráter meramente autorizativo de lei municipal de origem parlamentar não obsta a declaração de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, pois neste caso, a declaração faz-se necessária "para evitar que as leis que autorizam aquilo que não se pode autorizar possam existir e vigor" (ADI n. 1.136/ Estado, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, j. Em 16.06.2006). 2. É inconstitucional, por vício formal, a lei complementar municipal de gênese parlamentar que autoriza o Poder Executivo a implementar benefício remuneratório (prêmio por assiduidade) a uma classe de servidores públicos, com repercussão direta nas contas públicas, pois a iniciativa do projeto de lei nesta matéria é privativa do chefe do Poder Executivo (CESC art. 50, § 2º, incs. II, III e IV). (TJ-SC - ADI: 91666828920138240000 Urubici 9166682-89.2013.8.24.0000, Relator: Eládio Torret Rocha, Data de Julgamento: 02/03/2016, Órgão Especial). (Grifou-se).

ADIN. GUAPORÉ. LEI Nº 20 /07 QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA PATRULHA AMBIENTAL MIRIM NO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA, COM INICIATIVA NA CÂMARA DOS VEREADORES, QUE CRIA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO E DETERMINA PRAZOS AO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, INTERFERINDO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. OFENSA AOS ARTS. 8º, 10, 60, II D E 82, II E VII DA CARTA ESTADUAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023542715 , Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 30/06/2008). (Grifou-se).

CONSTITUCIONAL ADIN - LEI Nº 2.111 DE 28/06/2001 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA - AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO - ALUNOS CARENTES DE ENSINOS MÉDIO PROFISSIONALIZANTE E SUPERIOR - INFRINGÊNCIA DE À CARTA ESTADUAL (ARTS. 63, III, 173, E 154, I E II) - LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE MANTIDA - ATIVIDADE LEGISLATIVA QUE INVADIR A ESFERA TÍPICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ATOS QUE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 4 de 9

INDEPENDEM DE QUALQUER OUTORGA LEGISLATIVA - VÍCIOS DE INICIATIVA (FORMAIS) POR OFENSA À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO MATERIAL - CARTA ESTADUAL (173 e 174) - PRIORIDADE PARA O ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL E PRÉ-ESCOLAR - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1 - Lei Municipal nº 2.111 de 28/06/2001, de Conceição da Barra/ES, que autoriza o Poder Executivo a conceder bolsas de estudo a alunos carentes que fazem curso técnico profissionalizante no segundo grau ou curso superior. 2. ADIN em que se impugna o diploma legal em referência por ofensa aos arts. 63, III(IV), 173, e 154, I e II da Constituição Estadual, dispositivos que tratam, respectivamente, da competência legislativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e as atribuições da Administrativa, da atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e pré-escolar e da necessidade de prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Procedência. 3 - Segundo precedentes do STF, o fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz quando invade a esfera da administração alcançando atos ligados à atividade típica da Administração Pública. 4. Vício formal que decorre da violação da iniciativa privativa para tratar da matéria referente à organização e atribuições do Poder Executivo e porque sua regulamentação admite o tratamento mediante a expedição de simples decretos, além de implementar programas sem estabelecer recursos para sua concessão. 5. O diploma legislativo impugnado também afronta, materialmente, a Carta Estadual, tendo em vista que essa, em seus arts. 173 e 174, estabelece que os entes municipais atuarão prioritariamente no ensino público fundamental e pré-escolar e, na espécie, as bolsas de estudo beneficiam categorias de alunos de segundo grau e superior e, inclusive, de escolas privadas. 6. Julgado procedente o pedido de inconstitucionalidade. (TJ-ES - Acao de Inconstitucionalidade: 100010012076 ES 100010012076, Relator: ÁLVARO MANOEL ROSINDO BOURGUIGNON, Data de Julgamento: 04/10/2001, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 30/10/2007). (Grifou-se).

Ademais, nota-se que a proposição acaba colidindo diretamente com o princípio da independência entre os Poderes². Nessa linha é o entendimento do TJ/RS:

² 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.

Lei Orgânica Municipal:

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 5 CARAZINHO - RS

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA. LEI MUNICIPAL Nº 7.419, DE 18 DE MAIO DE 2018. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE CRIAÇÃO, DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS, DIRETRIZES E PROCEDIMENTOS PARA O PROGRAMA DE ALUGUEL SOCIAL (PAS). MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077893907, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 12-11-2018). (Grifou-se).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 468/2014 ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE. CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, apresenta vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 14-09-2015). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 6 de 6

da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70062437777 RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Data de Julgamento: 06/04/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/04/2015). (Grifou-se).

POR TAIS RAZÕES, esta Procuradoria Legislativa **opina** pela **inviabilidade** técnico-jurídica do PLL 025/2021.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho (RS), 30 de abril de 2021.


Mateus Fontana Casali
Assessor Jurídico da Mesa Diretora
OAB/RS 75.302