



Porto Alegre, 30 de junho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 15.703/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei protocolado sob nº 31870, de 21 de junho de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Cria o Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda e o Fundo Municipal de Trabalho, Emprego e Renda”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei, a exemplo de determinados aspectos de ordem técnica que 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 também sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³ a iniciativa legislativa 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)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ 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”.

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.

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

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



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 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 do eleitorado local.

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

Ocorre que a Lei Orgânica Municipal estabelece a competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo legislativo em relação à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos, o que inclui qualquer matéria referente aos conselhos municipais, para criá-los ou alterá-los:

Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Ao pretender criar o Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, o Vereador proponente acaba por se reportar à organização administrativa, uma vez que embora não sejam órgãos públicos no sentido estrito da palavra como são as secretarias e autarquias, os conselhos fazem parte da estrutura do Executivo, pois têm o papel de assessorá-lo. Outrossim, da mesma intenção legislativa também decorre a criação de obrigações a serem cumpridas pelo Executivo por meio do órgão competente para a matéria. Ainda, observa-se também que cria despesas para o Município sem indicar a fonte de recursos de onde sairão os recursos para custeio.

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles⁵ nos legou a lição de que o Poder Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Dessa forma, constata-se que, em essência, o projeto de lei em análise acaba por revelar a pretensão de dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que dispõe sobre serviços que competem ao Executivo, atribuindo-lhe a execução de funções por meio dos órgãos competentes para esta matéria.

Pois bem, justamente aqui se observa o tema da repercussão geral 917 do Supremo Tribunal Federal, pelo qual se configura a interferência de um Poder nas atribuições de outro para dispor sobre organização e funcionamento de seus serviços, violando assim o postulado da independência e harmonia entre os Poderes.

Outrossim, 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 da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁶.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. A título de exemplos, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orientou-se neste sentido, como demonstram as ementas de jurisprudência abaixo transcritas, sobre situações semelhantes à ora analisada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.072/2013 DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO DE **AUTORIA DA CÂMARA DE VEREADORES. CRIAÇÃO E INSTITUIÇÃO DO CODECON - CONSELHO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional** a Lei 4.072, de 25/06/2013, do Município de Viamão, que institui o CODECON - Conselho de Defesa do Consumidor, **porque padece de vício de origem. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe acerca da criação de órgãos e cargos da administração pública, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local, violando, assim, o disposto nos artigos 8º, 10 e 60, II, "b" e "d", da Constituição Estadual, assim como o 39 da Lei Orgânica Municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059631812, Tribunal Pleno, Tribunal de

⁶ 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 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)



Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 21/07/2014) (grifou-se)

ADIN. VALE VERDE. LEI Nº 926 DE 28 DE MARÇO DE 2008, **QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – COMDEMA - E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - FMMA-. ORIGEM LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. EM SE TRATANDO DE ÓRGÃO DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, É DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES**, A TEOR DO ART. 60, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70024772329, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 20/10/2008, publicação DJ 26/11/2008) (grifou-se)

Dessa forma, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo. Esclareça-se que os conselhos municipais são instâncias sem personalidade jurídica própria, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostas por agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei analisado (protocolo nº 31870, de 21 de junho de 2021), pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir à matéria organização administrativa e funcionamento de serviços públicos, cuja competência é reservada ao Executivo, 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.

Porém, por ser meritório, a título de sugestão, pode-se adaptar o texto da proposição a fim de propô-la sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM