ORIENTAÇÃO TÉCNICA
118/2021

Matéria: PLL 040/2021
Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. AUTORIA DE VEREADOR. AUTORIZA ESTUDO DE VIABILIDADE E PROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DE GUARDA MUNICIPAL. 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. 040, de 05 de julho de 2021, de autoria de vereador, que *"Autoriza estudo de viabilidade e projeto de criação da Guarda Municipal no Município de Carazinho e dá outras providências"*.

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 assunto é de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal).

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

Nota-se que na propositura apresentada se evidencia que o vereador trata de lei que *"autoriza estudo de viabilidade e projeto de criação da Guarda Municipal em Carazinho"*. Todavia, eventual projeto de lei sobre criação de Guarda Municipal é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo[1].

---

[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;
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.

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.

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

Nesse 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 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 viger" (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 DÁ 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 CONCEIÇAO DA BARRA - AUTORIZAÇAO AO EXECUTIVO PARA CONCESSAO 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 INVADE A ESFERA TÍPICA DA ADMINISTRAÇAO PÚBLICA - ATOS QUE 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 legislava 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 a administrativa 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, ao se antecipar "autorizando" matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o Legislador acaba colidindo diretamente com o **princípio da independência entre os Poderes**[2].

Nessa linha é o entendimento do TJ/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 INSCONSTITUCIONALIDADE 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).

---

[2] Constituição Federal:
Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Constrição 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.

> 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 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 040/2021**.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho (RS), 7 de julho de 2021.

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