

Porto Alegre, 26 de fevereiro de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 10.846/2020

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 1, de 2020, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “INSTITUI INCISO VI AO ARTIGO 5º DA LEI Nº 7851 DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS E ALTAS HABILIDADES E FAZ ALTERAÇÕES NO CONSELHO MUNICIPAL E NO FUNDO MUNICIPAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS E ALIAS HABILIDADES”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹. Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal² reproduz as diretrizes constitucionais acerca da autonomia deste ente federativo para legislar sobre matérias de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina 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)

Assim, na intenção de estabelecer esse direito às pessoas que têm alguma deficiência, a proposição encaminhada para análise acaba por se reportar a algumas matérias que competem a órgãos do Executivo, a exemplo da atribuição de expedição das carteiras de identificação pelo órgão competente, no caso, a Coordenadoria Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Altas Habilidades.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

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

Ocorre que a competência para dispor sobre as atribuições dos órgãos que compõem a estrutura administrativa do Município é privativa do Executivo, como demonstram as seguintes ementas da jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.030/2014 DO MUNICÍPIO DE IJUÍ. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. 1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos.** 2. Tratando-se de matéria privativa do Poder Executivo, não poderia o Poder Legislativo ter apresentado projeto de lei substitutivo, alterando substancialmente o objetivo do projeto originário. 3. Existem, no caso, vícios formal e material, com afronta aos arts. 8º, 10 e 60, caput, e inc. II, alínea d, da Constituição Estadual, o que enseja a retirada da lei do ordenamento jurídico pátrio. **Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061858320, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 16/11/2015) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. **VÍCIO DE INICIATIVA. DETERMINAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração,** em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028218287, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/05/2009) (grifou-se)

Por oportuno, veja-se a título de exemplo, como a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem manifestado sobre temas semelhantes a este:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal Lei nº 5.353/2018, que "institui a **CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DO AUTISTA (CIA)**, no âmbito do Município de Mauá". **Lei de iniciativa parlamentar.** Concretude do artigo 3º e da expressão "municipal" contida no artigo 6º. **Dispositivos que fixam atribuições aos órgãos públicos. Inadmissibilidade. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração.** Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante, apenas nessa parte. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, no restante da lei, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Causa de pedir aberta. Possibilidade de analisar a compatibilidade constitucional de dispositivos não impugnados na inicial e também de utilizar fundamentos não constantes na referida peça vestibular. Competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" (CF, art. 24, XIV). Existência de leis na esfera federal que tratam do tema, nas quais não há

omissão nem lacuna que autorizem a edição de norma municipal, seja a pretexto de atender a interesse local ou de complementar a legislação Federal ou Estadual. Norma impugnada que, ademais, simplesmente copiou legislação já existente. Violação ao pacto federativo (artigo 144 da CE). Precedente deste C. Órgão Especial. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual **inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente**, nos termos do v. acórdão. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2063458-93.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/08/2019; Data de Registro: 29/08/2019) (grifou-se)

Outrossim, observa-se que o Projeto de Lei em exame não estabelece que a carteira de identificação da pessoa com deficiência será expedida com algum custo, nem informa de qual fonte sairão os recursos públicos para custeio desta emissão, nem mesmo indicando genericamente a conhecida expressão “dotações orçamentárias próprias”.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 1, de 2020, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que cria obrigações para órgãos da Administração Pública do Município, portanto, se refere a matérias de competência reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, além da orientação jurisprudencial.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto 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



Bruno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor Jurídico do IGAM