

Porto Alegre, 16 de março de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 6.533/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca de minuta do Projeto de Lei nº 47, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Renda Básica de Cidadania e de Renda Básica Emergencial contra crises sanitárias no Município e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei. No contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica 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 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. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:
I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local; (grifou-se)

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

⁴



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.

Nesse sentido, considera-se que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo no Executivo, na medida em que, ao pretender criar um programa social, acaba por se reportar à prestação e funcionamento de serviços públicos, uma vez que a matéria do provimento de serviços para o bem-estar da população é de competência daquele Poder. Neste sentido, veja-se a transcrição dos seguintes dispositivos do projeto de lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Renda Básica de Cidadania no Município que se constituirá no direito de todos os habitantes residentes, não importando sua condição socioeconômica, receberem, um benefício monetário como direito à segurança de renda.

§ 1º - A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, **a critério do Poder Executivo**, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

(...)

§ 3º- Em função das dificuldades geradas por situações de emergência de crises sanitárias, **fica o Poder Executivo autorizado a** conceder subvenções econômicas, na forma de uma Renda Básica Emergencial, a ser pago mensalmente durante três meses ou enquanto perdurar situação de emergência ou estado de calamidade pública decorrentes de crise sanitária declarada por órgãos competentes.

(...)

Art. 4º. As etapas de que tratam o Artigo I devem levar em conta as seguintes orientações:

(...)

II – Os indivíduos que não são beneficiários de transferências de renda estadual e federal pelos critérios dos programas destes entes, **mas tenham renda familiar per capita definida pelo poder executivo municipal**. (grifou-se)

Ademais, observa-se também que a criação do programa de renda básica não indica as dotações orçamentárias que suportarão o custeio do referido programa. Ou seja, cria uma despesa para o Executivo sem dizer de onde sairão os recursos para custeá-lo.



Neste contexto de serviço público, com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles⁵ deixou a seguinte lição:

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

(...)

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 atribuição das secretarias, órgãos e entidades da **Administração Pública Municipal**; (grifou-se)

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, cada um respeitando a esfera de competência do outro, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁶.

Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre a organização e funcionamento de serviços públicos no Município, das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. Especificamente, acerca da matéria tratada na proposição analisada, veja-se que as seguintes ementas de jurisprudência demonstram:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N.º 1.689/2007. PROGRAMA EMERGENCIAL DE COMBATE AO DESEMPREGO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo com o fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.689/2007, que instituiu o programa de combate ao desemprego no âmbito municipal. **Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal para a edição de lei que disponha acerca de atribuições (v.g., execução de programas governamentais) dos órgãos da administração pública** (art. 60 da CE). É vedado dar início a "programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais" (art. 154, I, da CE), cuja **iniciativa é do Poder Executivo** (art. 149 da CE). Violação aos arts. 10; 60, II, "b"; 82, III, VII; e 154, I, da CE. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE**

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

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 Rio Grande:

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70027640580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em: 25-01-2010) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.626/2001, DE ITAQUI. **USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Norma impugnada que positiva intromissão indevida da Câmara de Vereadores nas atividades próprias do Poder Executivo, em especial no que se refere à própria organização e ao funcionamento da administração municipal, dentre elas o estabelecimento das atribuições de algumas de suas Secretarias.** Precedentes. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017994021, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 14/05/2007)

CONSTITUCIONAL. **AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO.** 1. Não padece de inconstitucionalidade a Lei 2.147/95, do Município de Itaqui, que, **estabelecendo a política municipal de assistência, criou atribuições para Secretárias e Órgãos da Administração Municipal, na medida em que observada a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.** 2. **AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70018154773, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 25-06-2007) (grifou-se)

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)

Sob essa égide, a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor implícita ou explicitamente obrigações em matéria reservada ao Executivo e acaba por invadir a competência privativa do Chefe daquele Poder.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 47, de 2021, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir a serviços públicos, no caso, a criação de programa social, matéria de competência reservada ao Executivo, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.



IGAM[®]

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 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