

Porto Alegre, 16 de junho de 2021.

## Orientação Técnica IGAM nº 14.373/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 129, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui o título ‘Empresa Amiga do Idoso’, no âmbito do Município de Rio Grande, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal<sup>1</sup>. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 6º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local<sup>2</sup>.

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup> 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, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

<sup>3</sup> A Lei, Seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Expressão Popular, 2013, p. 31-32.

<sup>4</sup> Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

Handwritten signature and initials in the bottom right corner.

matéria dependente de um desses atos”.

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.

Ora, nesse contexto, com relação ao projeto de lei em análise a seguinte pergunta: Quem concederá o título “Empresa Amiga do Idoso”? A julgar pelo consta no art. 3º (inscrição e relatório apresentado à Prefeitura) e nos arts. 4º e 6º (análise e aprovação por Comissão de Avaliação), tudo indica que será o Executivo. Apenas a solenidade de entrega do título será na Câmara (art. 8º).

Em que pese o mérito da proposição, a iniciativa do Legislativo apresenta-se como inconstitucional, na medida em que subverte os limites do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos<sup>5</sup>, pois parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

Sugere-se considerar a possibilidade de o título ser concedido pela própria Câmara, pois assim a comissão de análise e a aprovação ficariam restritos à administração interna da Câmara Municipal, sendo competência desta Casa, nos termos do art. 20, inciso I, da Lei Orgânica do Município:

Art. 20 - **Compete privativamente à Câmara Municipal** exercer as seguintes atribuições, entre outras:

I - eleger sua Mesa, elaborar o Regimento Interno, **organizar os serviços administrativos internos** e prover os cargos respectivos; (grifos nossos)

<sup>5</sup> 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 outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.** (grifou-se)

Registre-se, porém, que no *site* da Câmara Municipal de Rio Grande não consta a Resolução nº 1, de 2021, que contém o Regimento Interno atualizado, constando ainda a Resolução nº 3, de 1º de fevereiro de 1977, que institui o Regimento Interno da Câmara de Vereadores, na qual não foi encontrado nenhum dispositivo específico acerca da competência privativa desta Casa para dispor sobre assuntos de sua economia interna e administrar seus serviços.

Outrossim, constata-se que a matéria da proposição em análise está protocolada como “projeto de lei”, entretanto, tratando-se de assunto que interessa somente à própria Câmara, a exemplo da presente concessão de um título, a Lei Orgânica Municipal dispõe o seguinte:

**Art. 37 - Os projetos de resolução disporão sobre matérias de interesse interno da Câmara Municipal** e os projetos de decreto legislativo sobre os demais casos de sua competência privativa.

Parágrafo Único - Nos casos de projeto de resolução e de projeto de decreto legislativo, considerar-se-á encerrada com a votação final, a elaboração da norma jurídica, que será promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal. (grifou-se)

Assim, depreende-se que a Resolução, após a devida tramitação do projeto, é que se apresenta como ato adequado para dispor sobre matéria referente à administração interna da Câmara de Vereadores.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 129, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, por atribuir deveres ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município.

Por ser meritório, a título de sugestão, pode-se adaptar a 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.

Alternativamente, considerando que seria tecnicamente viável enquadrar a matéria como assunto da administração interna da Câmara, neste caso, sugere-se apresentá-lo sob a forma de “Projeto de Resolução”, poderá ter viabilidade jurídica.

O IGAM permanece à disposição.



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

