



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS**

TIPO/Nº: PLV 34624

AUTOR: Rodrigo Maio

RELATOR: Julio Cesar

DATA: 18/03/2024 Presidente: Jaurim

**RELATOR**

PARECER DA CONSULTORIA JURÍDICA:  SIM ( ) NÃO  
VISTA AO AUTOR PARA ADEQUAÇÃO: ( ) SIM ( ) NÃO

DATA: 18/03/2024

Relator: MPL

( ) O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa

O presente projeto NÃO atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é inadequado a Técnica Legislativa.

Relator MPL em 10/07/2024

Colocado o Processo em votação na CCJCDH, votou cada membro:

<p><b>Vereadora Laurinha</b></p> <p>( ) ADMISSÍVEL ( <input checked="" type="checkbox"/> ) INADMISSÍVEL</p> <p><u>Jaurim</u> Presidente</p>	<p><b>Vereador Paulo Roldão</b></p> <p>( ) ADMISSÍVEL ( <input checked="" type="checkbox"/> ) INADMISSÍVEL</p> <p><u>P. Roldão</u> Vice-Presidente</p>
<p><b>Vereador Rovam Castro</b></p> <p>( ) ADMISSÍVEL ( <input checked="" type="checkbox"/> ) INADMISSÍVEL</p> <p><u>Rovam Castro</u> Secretário</p>	<p><b>Vereador Júlio Lamim</b></p> <p>( ) ADMISSÍVEL ( <input checked="" type="checkbox"/> ) INADMISSÍVEL</p> <p><u>J. Lamim</u> Membro</p>
<p><b>Vereador Julio Cesar Pereira da Silva</b></p> <p>( ) ADMISSÍVEL ( <input checked="" type="checkbox"/> ) INADMISSÍVEL</p> <p><u>J. Cesar</u> Membro</p>	

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

( ) ADMISSIBILIDADE  
(  ) INADMISSIBILIDADE

Câmara Municipal, Rio Grande, 16 de abril de 2024.

Jaurim  
Presidente

2024



**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA: PARECER AO PROJETO DE LEI  
DE VEREADOR 034/2024**

Para análise desta Consultoria o Projeto de Lei nº 034/2024 de autoria do Vereador Rodrigo Maio.

Analisando o processo epigrafado, entendemos por remeter o mesmo aos órgãos de assessoria desta Casa, IGAM, que emitiu a Orientação Técnica 7.202/2024 à qual nos filiamos na sua integralidade.

**Conclusão**

Diante do exposto, considerando a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, a Procuradoria opina pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 034/2024.

Rio Grande, 02 de abril de 2024.

  
Roger Martins da Rosa  
OAB/RS: 155889  
Subconselheiro Jurídico  
Câmara Municipal do Rio Grande

  
Osvaldino Oliveira da Silva  
Consultor Jurídico  
OAB/RS: 115526  
Câmara Municipal do Rio Grande

25

Porto Alegre, 2 de abril de 2024.

## Orientação Técnica IGAM nº 7.202/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 34, de 2024, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DA TAXA DE INSCRIÇÃO AO(A) DOADOR(A) DE MEDULA ÓSSEA, AO(A) COMPROVADAMENTE DESEMPREGADO(A) E AO(A) DOADOR(A) DE LEITE MATERNO PARA CONCURSOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, 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 Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

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, 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 Souza<sup>3</sup>, 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 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 matéria dependente de um desses atos".

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

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**; (grifou-se)

<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: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

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

205

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 do 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 cento 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.

Por oportuno, inclusive diga-se que no âmbito da União, a Lei Federal nº 13.656, de 30 de abril de 2018, isenta os candidatos que especifica do pagamento de taxa de inscrição em concursos para provimento de cargo efetivo ou emprego permanente em órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta da União.

Especificamente no caso de uma proposição com o objeto em análise, de fato, quando se analisa a questão pelo ângulo do papel do Poder Legislativo que é o de, no exercício de sua função legislativa, ter a prerrogativa institucional primordial para dizer o direito, criar o direito, vislumbra-se viabilidade para a intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo ou crie despesas não planejadas ao Município.

Ou seja, a forma como se faz isso, como se cria o direito sem que determine a execução de atribuições por agentes de outro Poder é que pode inquirir de inconstitucionalidade a proposição pretendida.

Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a improcedência de ações que questionam a constitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam deste objeto, vez que não se referem à organização e funcionamento de serviços públicos no Município, não representam invasão das atribuições do Executivo nem lhe impõem obrigações. Especificamente, acerca da matéria tratada na proposição analisada, as seguintes ementas de jurisprudência demonstram:

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 9.329, DE 03 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE, QUE TRATA DE ISENÇÃO/REDUÇÃO DA "TAXA" DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO DE CARGOS PÚBLICOS MUNICIPAIS PARA ESTUDANTES E DESEMPREGADOS – INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – INICIATIVA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE A QUESTÃO – VALOR PAGO PELO CANDIDATO QUE NÃO PODE SER CONSIDERADO TAXA (EM SENTIDO TÉCNICO-TRIBUTÁRIO) OU PREÇO PÚBLICO, INSERINDO-SE NO CONCEITO DE "OUTROS**

**INGRESSOS" DO ART. 159 DA CE – INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA TRATAR DESTA ESPÉCIE DE RECEITA, APLICANDO-SE A REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE – NORMAS QUANTO À INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO QUE, ADEMAIS, NÃO PODEM SER CONSIDERADAS COMO DISCIPLINA DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES, POR DIZEREM RESPEITO A FASE ANTERIOR AO PROVIMENTO DO CARGO – DISCRÍMEN QUE, OUTROSSIM, MOSTRA-SE RAZOÁVEL E PONDERADO NA BUSCA DA ISONOMIA, AO GARANTIR IGUALDADE DE CONDIÇÕES ENTRE OS CANDIDATOS AOS CARGOS PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DE SUA SITUAÇÃO ECONÔMICA - AUSÊNCIA, POR FIM, DE VIOLAÇÃO AO ART. 25 DA CE EM RAZÃO DA PREVISÃO GENÉRICA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA PARA COBRIR AS DESPESAS DECORRENTES DA EXECUÇÃO DA LEI, CONFORME ENTENDIMENTO PACIFICADO DO C. STF E DESTA E. ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083683-08.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/02/2018; Data de Registro: 12/03/2018) (grifou-se)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE CONCEDE ISENÇÃO AO CIDADÃO DESEMPREGADO DO PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSOS PROMOVIDOS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CIDREIRA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO HÁ FALAR EM RESERVA DE INICIATIVA QUANTO À MATÉRIA TRIBUTÁRIA. O ART. 61, §1º, II, "B " DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO É DE OBSERVÂNCIA COGENTE PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. APLICABILIDADE RESTRITA AOS TERRITÓRIOS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70024463994, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 10-11-2008) (grifou-se)**

Ressalvando-se apenas que as taxas pagas a título de inscrição em concursos públicos não possuem natureza tributária, no texto do projeto de lei não deverá constar atribuições de funções ao Executivo, tampouco a matéria se referir às atribuições de competência privativa do Chefe daquele Poder, como a regulamentação das leis que é uma atribuição de competência privativa do Prefeito.

III. Prosseguindo na análise, com relação a eventuais questionamentos sobre as vedações da legislação eleitoral, quanto ao fato de 2024 se tratar de ano de eleições nos Municípios, algumas cautelas precisam ser adotadas, encontrando-se na necessidade de apurar o enquadramento dos atos como conduta vedada, caso se comprove não se tratar de uma política anteriormente planejada.

Por oportuno, sobre vedações eleitorais, o IGAM editou a "NOTA TÉCNICA EXPLICATIVA Nº 35, DE 2024, que orienta os agentes públicos do Poder Executivo e do Poder Legislativo sobre as condutas que estão proibidas em 2024 em razão das eleições para Prefeito, Vice-

Prefeito e Vereadores”, recomendando-se a leitura de forma complementar a esta Orientação Técnica, disponível para consulta e *download* em formato pdf no *site* do IGAM.

Nesse contexto, destaca-se especialmente o que segue, da Lei Federal nº 9.504, de 1997, que dispõe sobre regras para as eleições:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (grifou-se)**

A Justiça Eleitoral tem competência para analisar, abrir investigação e aplicar penalidades nos casos em que entender ter havido abuso do poder de autoridade. Deste modo, os atos de governo, em determinadas hipóteses, formas e situações, mesmo que legais, em virtude de nexos causal e análise de caso concreto, podem ser entendidos como associados a benefício a determinado candidato, partido político ou coligação, ainda que a eleição não ocorra na circunscrição municipal.

Por estas razões, vale mencionar a necessidade de cautela dos agentes públicos, o que também não significa o engessamento da máquina pública ou desatendimento de política pública relevante.

Assim, a atenção com relação ao § 10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 1997, é no sentido de se comprovar a política como contínua e planejada, analisando os anos anteriores, não havendo alteração desarrazoada por se cuidar de ano eleitoral.

Assim, se a isenção da taxa de inscrição de concursos públicos já existir instituída por lei desde anos anteriores e com execução orçamentária desde então, não se trata da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios no âmbito de programas sociais que o Município instituirá pontualmente em 2024 ou, mesmo que instituído por lei em anos anteriores, não tenha contado com execução orçamentária.

Reitera-se que as vedações dizem respeito a relacionar-se o programa com a configuração da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, lançado e executado pontualmente em ano eleitoral.

Se comprovado que o programa foi lançado por lei e, ainda, que contou com a execução de alguma ação orçamentária em anos anteriores, restaria demonstrado que não guardaria relação com o pleito eleitoral.



**IV.** Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se que um objeto como o do Projeto de Lei nº 34, de 2024, ora analisado, é viável por meio de iniciativa do Legislativo.

Porém, considerando que a isenção das taxas de inscrição de concursos públicos para as pessoas citadas no texto da proposição configura a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, opina-se que, especificamente neste ano de 2024, o Projeto de Lei analisado torna-se materialmente inviável em razão das vedações da legislação eleitoral.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Araújo Machado".

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