

Porto Alegre, 5 de março de 2025.

**Informação nº 355/2025**

Interessado: Município do Rio Grande/RS – Poder Legislativo.  
Consulente: Roger Martins da Rosa. Procurador.  
Destinatário: Presidente do Poder Legislativo.  
Consultores: Caroline Oliveira Rocha e Júlio César Fucilini Pause.  
Ementa: Análise de proposição, de autoria parlamentar, que institui “[...] a campanha ‘Meu Primeiro RG’ nas Escolas Municipais de Ensino Infantil e Fundamental no Município de [...]”. Inviabilidade do Projeto de Lei diante da incompetência legislativa e vício de iniciativa. Ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, inobservância ao princípio da separação dos poderes e Tema nº 917, do Supremo Tribunal Federal. Considerações.

Por meio de consulta eletrônica, registrada sob nº 11.029/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei Legislativo nº 18/2025, de autoria parlamentar, que apresenta a seguinte ementa “*Fica instituída a campanha ‘Meu Primeiro RG’ nas Escolas Municipais de Ensino Infantil e Fundamental no Município de [...]*”.

Passamos a considerar.

**1. Do exercício da competência legiferante pelo Município.**

A autonomia legislativa traduz a capacidade dos Municípios constituir seu sistema normativo municipal, com base na lei

orgânica, que representa o ápice desse sistema, utilizando-se das espécies legislativas do art. 59 da Constituição Federal<sup>1</sup>, de acordo com o interesse local.

Esse poder de autonomia e de autoadministração se consolida no disposto no art. 30, incisos I e II, da Carta Magna, ao estabelecer que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul complementa a competência do Município, dispondo no inciso I do art. 13 que:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

[...]

A Lei Orgânica do Município, a seu turno, repisa o texto constitucional e preceitua que compete ao Município prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local, na forma dos arts. 5º e 6º:

---

<sup>1</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Art. 5º Compete ao Município prover tudo quanto respeite ao seu interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantido o bem estar de seus habitantes.

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

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar as legislações federal e estadual no que couber;

[...]

O conteúdo da proposição visa instituir a campanha “Meu Primeiro RG” nas Escolas Municipais de Ensino Infantil e Fundamental. Para tanto, o Poder Executivo, através da Secretaria respectiva, poderá firmar convênio com o órgão competente.

Com a máxima vênia, a proposição não traduz matéria de interesse local, pois a emissão de Carteiras de Identidade é obrigação do Estado, que o realiza através do Instituto Geral de Perícias. Não há ingerência do ente municipal sobre a forma de emissão e agendamentos para a emissão dos documentos, sendo que no Município consulente já foi definida a forma de prestação do serviço.

O Projeto de Lei não se vincula a uma política pública de âmbito ou de obrigação municipal, bem como não normatiza, minimamente, as suas diretrizes. Compulsando o Projeto de Lei, constata-se que esse é formado por 4 (quatro) artigos; no primeiro, que nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998 traduz o objeto da norma, institui a campanha “Meu Primeiro RG” nas Escolas Municipais de Ensino Infantil e Fundamental; no art. 2º, apresenta o objeto da proposição, qual seja: facilitar o acesso ao registro civil; no art. 3º, indica que o Poder Executivo poderá firmar convênio com órgão competente para realizar a campanha e, no art. 4º disciplina a vigência da norma.

Ou seja, o Projeto de Lei apenas cria obrigações para as estruturas administrativas, que deverão operacionalizar uma campanha, que no caso seria informativa, já que o formato da operação e o processo de

realização da Carteira de Identidade é procedido pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Não se olvida a prerrogativa de o Poder Legislativo editar leis, inclusive que geram despesas, para criar políticas públicas, porém, essas políticas devem corresponder com as obrigações do Poder Executivo Municipal. Avaliando-se o conteúdo do Projeto de Lei nº 18/2025, sobretudo a sua redação, resta evidente, com base na técnica legislativa, que seu objeto poderia ser alcançado através de uma indicação legislativa.

Desse modo, opina-se pela inviabilidade da proposição, por ofensa ao art. 30, I, da Constituição Federal.

## **2. O exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.**

A Constituição Federal adotou o sistema de independência e harmonia entre os poderes, no qual a iniciativa legislativa é elemento central para resguardar o equilíbrio entre os Poderes, princípio insculpido no art. 2º, da Constituição Federal<sup>2</sup>, e no art. 10 da Constituição Estadual<sup>3</sup>.

Conforme o *caput* do art. 61 da Constituição Federal, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Poder Legislativo, ao Chefe do Poder Executivo e a outras autoridades elencadas no dispositivo, com a exceção das matérias descritas no § 1º do art. 61 da Carta Magna, que traduzem iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Dentre as matérias de iniciativa privativa, o legislador incluiu, expressamente, a organização administrativa e os serviços públicos,

---

<sup>2</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>3</sup> Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

hipóteses que abarcam o objeto da proposição. Seguem os dispositivos que preceituam acerca da iniciativa privativa:

Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;

[...] (grifamos)

Constituição do Estado:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e **atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública**. (grifamos)

Em complemento, o Supremo Tribunal Federal, no Tema 917, fixou a tese que *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura **ou da atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).”*

Embora a proposição não apresente um dispositivo específico sobre a atribuição dos órgãos da administração municipal, a



implementação da campanha, além de caracterizar ingerência do Poder Legislativo sobre o Executivo, implicaria atribuições às Secretarias Municipais.

Desse modo, entendemos pela inviabilidade da proposição na forma apresentada, pois desatende o pacto federativo ao dispor de matéria que não compreende o interesse local, além de apresentar vício de iniciativa ao disciplinar sobre matéria relativa à organização administrativa, o que contraria art. 61, § 1º, II, “b” da Constituição Federal c/c o art. 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

### 3. **Conclusões.**

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Lei 18/2025 não se insere na competência legislativa municipal, pois dispõe sobre serviço executado pelo Estado do Rio Grande do Sul, com procedimento específico para o Município consulente, além do fato de que a criação de uma campanha traduz atividade eminentemente administrativa, cuja execução, tendo em vista o princípio da separação dos poderes, compete ao Executivo.

Igualmente, a proposição apresenta vício de iniciativa ao instituir campanha cuja execução reflete na organização administrativa das Secretarias, nos termos do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente  
**Caroline Oliveira Rocha**  
OAB/RS nº 83.246

Documento assinado eletronicamente  
**Júlio César Fucilini Pause**  
OAB/RS nº 47.013



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço [www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php](http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php) ou via QR Code e digite o número verificador: 801908453998430204

