

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2025.

### **Orientação Técnica IGAM nº 4.156/2025.**

**I.** O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 18, de 2025, de autoria parlamentar, que tem como ementa:

“Fica instituída a campanha “Meu Primeiro RG” nas Escolas Municipais de Ensino Infantil e Fundamental no município de Rio Grande”.

**II.** A matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local.

Esclarecida a competência legiferante do Município, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação de um projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação. Neste sentido, deve-se então examinar 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)

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

---

<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: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Especificamente, no caso em análise, ao pretender criar uma campanha nas escolas de ensino infantil e fundamental do Município, a proposição não esclarece quem efetivamente realizará tal ato, pelo que se conclui que será o Executivo “através da secretaria competente”, como se infere do art. 3º.

Acerca da realização de campanhas, a título de exemplos sobre a realização destes atos sobre os mais diversos temas, nesta mesma direção há semelhantes precedentes da jurisprudência dos Tribunais de Justiça pelo país, aplicáveis ao caso em tela no que couberem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral voto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capilar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - **Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação dos poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar** direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal nº 13.347/2016 – Diploma federal que suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente suplementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e (...) ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2º da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada procedente.\* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149196-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 12/04/2021) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DE PINTURA DE FAIXAS DE SEGURANÇA EM FRENTE A TODA A REDE ESCOLAR MUNICIPAL, BEM COMO DA OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PROMOVER CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. A Lei - Pelotas nº 6.092/14 padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação,

estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública.

2. A Lei em comento traz, no seu bojo, regramento que impõe à Administração Pública a tomada de providências, in casu, a colocação de faixa de pedestre em frente a todas as escolas municipais, bem como a promoção de campanhas de conscientização dos motoristas. Esta previsão, partindo de iniciativa do Poder Legislativo, deixa clara a constitucionalidade formal do diploma vergastado, em razão da inobservância da regra constitucional que assegura ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para editar leis a respeito da matéria, bem como em face à afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, expresso no art. 10 da CE-89. 3. A materialização do objeto da *lei* inquinada aumenta a despesa pública, sem que haja prévia dotação orçamentária, afrontando o estatuído nos arts. 149, I, II e III, combinados com o art. 154, I e II, todos da CE-89. 4. Caracterizada está a constitucionalidade da Lei - Pelotas nº 6.092, de 18MAR14. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70061159901, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 22-06-2015)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS.** Lei Municipal nº 2.958/2010, do Município de Gravataí, que dispõe sobre a proibição do consumo de cigarros e assemelhados. Criação de atribuições a órgãos do Poder Executivo consistentes na fiscalização, aplicação de penalidades, realização de campanha educativa e formalização de denúncias. Aumento de despesas. **Vício de Iniciativa. Competência do Poder Executivo.** Violação aos artigos 8º, 10, 60, inc. II, "d", c/c artigo 82, VII, todos da Constituição Estadual. **Ação parcialmente procedente, unânime.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70037974110, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 20-06-2011) (grifou-se)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.541/2007, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. LEI DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. DISPOSIÇÃO SOBRE CRIAÇÃO, COORDENAÇÃO, INCENTIVO E APOIO À CAMPANHA PERMANENTE DE POPULARIZAÇÃO E FOMENTO DO TEATRO. VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019759927, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 11/02/2008) (grifou-se)

Não se perca de vista que na eventualidade da realização de atos como campanhas pela própria Câmara, não se deve gerar nenhuma despesa para o parlamento, uma vez que, nesta hipótese, estaria caracterizada a utilização de recursos do duodécimo do Poder Legislativo para despesas não autorizadas, desvinculadas das finalidades legislativas e fiscalizatórias que lhe competem.

Por fim, diga-se que o registro geral de pessoas físicas é atribuição do Instituto Geral de Perícias que compõe os órgãos pertencente ao Poder Executivo Estadual, não cabendo ao Município determinar as condições em que deverão executá-lo.

**III.** Diante de todo o exposto, conclui-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 18, de 2025, pela via da iniciativa parlamentar, por conter determinações explícita e implicitamente dirigidas ao Executivo, especificamente quanto à realização de campanhas, atacando assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Entretanto, como objeto de Indicação, a título de sugestão, por ser meritório, o texto da proposição pode ser encaminhado ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, a fim de que o Vereador possa, assim, preservar a autoria legislativa da proposição perante o agente político que detém a competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

*Christiane Almeida Machado*  
**CRISTIANE ALMEIDA MACHADO**  
Advogada, OAB/RS 123.896  
Consultora Jurídica do IGAM

*R. Machado*  
**ROGER ARAÚJO MACHADO**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM