



Porto Alegre, 19 de fevereiro de 2020.

### Orientação Técnica IGAM nº 9.104/2020

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 1, de 2020, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a criação da Central Municipal de Arrecadação – CEMA, às pessoas vítimas de sinistros e enchentes”.

II. Preliminarmente, 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 desse ente federativo para legislar sobre matérias de interesse local.

Demonstrada 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)

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, em que pese a relevância da matéria, constata-se no texto a atribuição de funções a serem desempenhadas pelo Executivo.

Dessa forma, verifica-se que, em essência, o projeto de lei em análise revela a função de dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que visa a instituir uma unidade pública de atendimento denominada Central Municipal de

---

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

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 7º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

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

Arrecadação (CEMA) e acaba por dispor sobre o Executivo para, através dos órgãos competentes (no caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Defesa Civil – vide o art. 3º), ser o responsável pela coordenação do local. Ocorre que, a partir da execução das referidas ações se delinea a competência privativa do Prefeito para dispor sobre esta matéria. Por oportuno, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica Município a este respeito:

Art. 96 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o **funcionamento da administração municipal**, na forma da lei;

(...)

X - planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifou-se)

Outrossim, 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, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos<sup>4</sup>.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Tratando-se da formação de estoques de bens e equipamentos destinados ao bem-estar da população, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul também se posiciona pela inviabilidade da iniciativa parlamentar, a teor da jurisprudência abaixo transcrita a título de exemplo, aplicável no que couber ao caso em análise por semelhança:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.032/2010 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. criação de banco de materiais de construção, móveis e utensílios domésticos. Matéria atinente ao funcionamento da administração municipal. Projeto apresentado por vereador. Vício formal de iniciativa. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal - criação de banco de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos no âmbito do Município de Gravataí - e por ter sido****

---

<sup>4</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 Uruguaiana:

Art. 5º - São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º - **É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.**

§ 2º - **O cidadão, investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro.**

Parágrafo Único – Salvo exceções previstas nesta Lei Orgânica, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.** (grifou-se)

**apresentada por iniciativa do Poder Legislativo**, padece de vício formal a Lei nº3.032/2010, do Município de Gravataí/RS. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040358459, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 23/05/2011) (grifou-se)

Ademais, com a criação, coordenação e execução da CEMA, a proposição cria despesas para o Executivo e não indica as respectivas fontes de recursos e dotações orçamentárias que suportarão referido programa.

Assim, à luz da fundamentação legal, doutrinária e jurisprudencial acima descrita, considera-se ilegítima a presente iniciativa do Poder Legislativo, fato que obsta a demais análises materiais.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 1, de 2020, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias de competência reservada ao Executivo no Município, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por ser meritório, a título de sugestão, pode-se adaptar o texto da proposição e 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.

O IGAM permanece à disposição.



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



**Bruno Bossle**  
OAB/RS 92.802  
Supervisor Jurídico do IGAM