

Comissão de Constituição, Justiça e
Assuntos Internacionais
 POR UNANIMIDADE POR MAIORIA
Em 13/12/2022
Presidente



APROVADO
Comissão de Constituição, Justiça e
Assuntos Internacionais
 POR UNANIMIDADE POR MAIORIA
Em 13/12/2022
Presidente

Progressistas
Vereador Gilbert Gisler
Presidente da CCAU

CÂMARA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
CIDADE SIMBOLO DA INTEGRAÇÃO BRASILEIRA COM OS PAISES DO MERCOSUL
VEREADOR MAURÍCIO (GALO) DEL FABRO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, CIDADANIA, JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNACIONAIS

Matéria: Projeto de Lei n.º 239/2022

Promovente: Vereador Enrique Civeira

Assunto: Autoriza a criação do sistema casa de convivência e lazer para idoso no município de Sant'Ana do Livramento.

PARECER

A Comissão acima mencionada, representada neste ato pelo vereador Maurício Galo Del Fabro, relator designado pela mesma, estudando a presente matéria, objeto do Projeto de Lei 239/2022 da autoria do Vereador Enrique Civeira e já acostados a Orientação Técnica do IGAM nº 25.859/2022 pela inviabilidade da preposição, vício formal de iniciativa, vício material à luz das disposições constitucionais que fere o princípio da harmonia e independência dos poderes, desta forma, entendo por recomendar pela sua rejeição, haja vista sua Inconstitucionalidade.

Sant'Ana do Livramento, 08 de dezembro de 2022.

Maurício (GALO) Del Fabro
VEREADOR do Progressistas

Porto Alegre, 7 de dezembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 25.859/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 239, de 2022, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Autoriza a criação do Sistema Casa de Convivência e lazer para Idosos, no Município de Sant'Ana do Livramento”.

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 Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

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 de um projeto de lei 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 que, segundo André Leandro Barbi de Souza³, 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)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 9º Ao Município compete privativamente:
(...)

III - organizar e **prestar diretamente** ou sob alegação, sempre através de licitação, **os serviços públicos de interesse local** e os que possuem caráter essencial, bem como dispor sobre os mesmos; (grifamos)

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

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ 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”.

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 víncio de origem.

Nesse sentido, constata-se que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo nos serviços do Poder Executivo, na medida em que pretende conceder uma “autorização” (que, diga-se de passagem, não foi requerida) para o Executivo criar um serviço para idosos que não precisaria de autorização. Nesse contexto, recomenda-se muito cuidado ao utilizar expressões como esta na elaboração de um texto legislativo, pois os casos em que o Executivo pede autorização ao Legislativo estão expressos na Lei Orgânica do Município, entre os quais não está a criação de serviços públicos e suas unidades de atendimento. Por oportuno, veja-se a transcrição dos seguintes dispositivos do projeto de lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar o “Sistema casa de Convivência e Lazer para Idosos no Município de Sant’Ana do Livramento”.

Art. 2º - A Casa de Convivência e Lazer, concederá atenção especial ao idoso na forma desta Lei, objetivando proporcionar-lhe acolhimento, abrigo diurno, cuidados, proteção e convivência adequados as suas necessidades, onde receberão atenção especial através de tratamento de excelência, para que se sintam reintegrados socialmente através das diversas atividades, com atendimento de segunda-feira à sexta-feira, das 07 horas às 18 horas.
(...)

Art. 4º - O Poder Executivo adotará medidas para implantação do sistema e a criação da Casa de Convivência e Lazer para Idosos com dotação orçamentária própria.

Art. 5º - O Poder Executivo regulamentará essa Lei no que couber.
(sem grifos ou negrito no original)

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

De certa forma, nem mesmo seria preciso citar palavras ou expressões como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se inferir que, ao dispor, por exemplo, no art. 2º que os serviços de “atenção especial ao idoso” se trata de uma matéria afeta à competência do Poder Executivo para realizar o atendimento socioassistencial de pessoas idosas Município. Ou a Câmara realiza esse serviço? Seguramente que não.

Enfim, a partir de tais conclusões não deveriam subsistir dúvidas quanto à inviabilidade de uma proposição legislativa com este objeto, uma vez que os atos descritos no texto significam dispor sobre como os agentes públicos deverão agir para executar a numeração predial no território local.

As atribuições do Poder Legislativo, unicamente, são: legislar e fiscalizar os atos do Executivo. Por “legislar” entenda-se que a Câmara não exerce essa função apenas quando toma a iniciativa das normas; pelo contrário, exercerá essa função toda vez que apreciar e votar projetos de leis que vêm do Executivo, bem como tomar a iniciativa em proposições sobre matérias que sejam de sua competência. Neste sentido, segundo Mário Jorge Rodrigues de Pinho⁵:

Matérias de exclusiva competência do Prefeito:

- regime jurídico único de servidores, criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública;
- orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

João Jampaulo Júnior⁶ praticamente repete o entendimento do autor anteriormente citado:

Iniciativa privativa (exclusiva ou reservada) é a exceção (art. 61, § 1º, CF). Tal é conferida a apenas um órgão, agente ou pessoa, ou seja, é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o Prefeito, seja a Câmara. **As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo são aquelas que a Constituição da República reserva exclusivamente ao Presidente da República, e que por simetria e exclusão aplica-se ao Prefeito Municipal. Encontram-se elencadas nas alíneas do inc. II do § 1º do art. 61 da CF. As leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo** as que tratam de criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, **matéria orçamentária, serviços públicos** e pessoal da administração; criação, estruturação e **atribuições dos órgãos da administração pública municipal**; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre

⁵ Guia Prático do Vereador. 3ª ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1992, p. 67.

⁶ O Processo Legislativo Municipal. 2ª ed., rev., ampl. e atual., Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 81.

outros casos previstos na Lei Maior do Município. (grifamos)

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, é sempre de bom alvitre rever os ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁷ segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos municípios, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;** (grifou-se)

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, cada um respeitando a esfera de competência do outro, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁸.

A respeito de serviços como esse, a jurisprudência dos Tribunais é pacífica no sentido de confirmar a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que criam serviços e os respectivos órgãos ou unidades administrativas de atendimento, a exemplo do que demonstram as seguintes ementas, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.030/2014 DO MUNICÍPIO DE IJUÍ. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO.** 1. **Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos.** 2. **Tratando-se de matéria privativa do Poder Executivo,** não poderia o Poder Legislativo ter apresentado projeto de lei substitutivo, alterando substancialmente o objetivo do projeto originário. 3. Existem, no

⁷ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

⁸ 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.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento:

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, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

§ 2º - Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. . (grifou-se)

caso, vícios formal e material, com afronta aos arts. 8º, 10 e 60, caput, e inc. II, alínea d, da Constituição Estadual, o que enseja a retirada da lei do ordenamento jurídico pátrio. **Ação declaratória de constitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061858320, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 16/11/2015) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. DETERMINAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028218287, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/05/2009) (grifou-se)

Ademais, o conteúdo do projeto de lei analisado revela bastante desconhecimento a respeito das unidades de atendimento de serviços prestados aos idosos. Ao regulamentar a Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, o Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996, classifica os serviços de atendimento à pessoa idosa em dois grupos: a) asilares; e b) não asilares. Nesta última modalidade estariam inseridos, por exemplo, o Centro de Convivência, o Centro-Dia e a Casa-Lar, conforme art. 4º do Decreto nº 1.948, de 1996.

Por fim, especificamente com relação à determinação do art. 5º do projeto de lei analisado para determinar ao Executivo “regulamentar a lei no que couber”, infere-se ilegítima a intenção do Legislativo em impor tal obrigação àquele Poder, conforme o inciso IV do art. 102 da Lei Orgânica do Município:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;** (grifou-se)

No mesmo sentido, veja-se a jurisprudência dos Tribunais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 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 (...), e **por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo**, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de constitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. **Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes,** inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 5º, INCISOS I E II, E 6º, AMBOS DA LEI Nº 5.058, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ - IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO E FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA NORMA LEGAL - INADMISSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRECEDENTES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017789-51.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/06/2018; Data de Registro: 22/06/2018) (grifou-se)

Destarte, por todos esses ângulos de análise, constata-se que a intenção legislativa ora analisada apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada 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, opina-se com a devida vénia e respeito pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 239, de 2022, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir à prestação de serviços públicos e à criação de uma unidade administrativa específica para este fim, matérias cujo provimento é de competência privativamente reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por fim, já que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado, conforme as ressalvas apontadas nesta orientação Técnica, a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara



Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Roger Araújo Machado".

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