



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 nº 158/2025

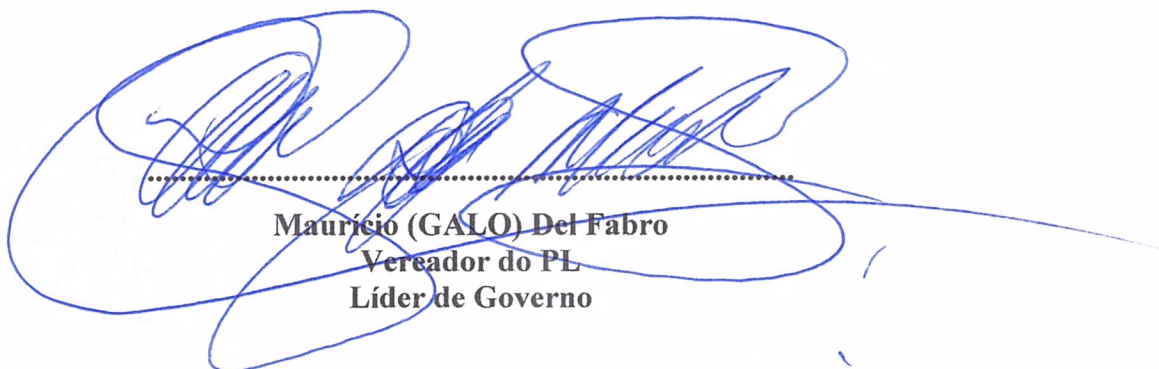
Proponente: Vereador Rafael de Castro

Assunto: Institui a adoção do Protocolo de Atendimento às vítimas de racismo nas escolas públicas e privadas do município de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências.

PARECER

A Comissão acima mencionada, representada neste ato pelo vereador Maurício Galo Del Fabro, relator designado pela mesma, estudando o Projeto de Lei nº 158/2025, desta forma emite parecer pela **INCONSTITUCIONALIDADE** conforme análise Técnica do IGAM nº 23.542/2025, pela inviabilidade.

Sant'Ana do Livramento, 13 de novembro de 2025.


Maurício (GALO) Del Fabro
Vereador do PL
Líder de Governo

Porto Alegre, 12 de novembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 23.542/2025.

I. **O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento** solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 158, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Institui a adoção do Protocolo de Atendimento às vítimas de racismo nas escolas públicas e privadas do Município de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências".

II. **Análise técnica**

Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme se observa na Constituição Federal¹ e reproduzido na Lei Orgânica Municipal².

Uma vez demonstrada que é a competência legiferante do Município, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ 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)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifou-se)

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; (grifou-se);

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 matérias que se insiram na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Especificamente no caso em análise, constata-se que o projeto de lei acaba por se referir, explícita ou implicitamente, ao Executivo, uma vez que aquele Poder é o responsável pela execução dos serviços públicos no Município, inclusive o provimento do ensino nas escolas da rede municipal de ensino, por meio de órgãos como a Secretaria Municipal de Educação e demais órgãos competentes, bem como emite normas para as escolas da rede privada.

De certa forma, nem mesmo seria preciso citar diretamente palavras e expressões como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se constatar que, implicitamente, constam tais determinações àquele Poder.

Por oportuno, convidamos à seguinte reflexão em relação aos atos e serviços descritos no projeto de lei: quem efetivamente executará esta política pública do protocolo das vítimas de racismo nas escolas do Município, conforme o art. 4º? Quem constituirá e comporá o Grupo de Trabalho? Quem alocará os recursos do orçamento para as medidas descritas no art. 7º? Quem regulamentará a lei para sua eficácia e execução? A resposta a todas essas perguntas é: o Poder Executivo. Ou a Câmara pratica estes atos e serviços no Município? Seguramente que não, pois não detém tal função entre suas competências e atribuições institucionais. Neste sentido, constata-se que esta política municipal consiste em uma série de atos e serviços que serão todos prestados pelos órgãos do Município, que integram a estrutura de um Poder que não é outro senão o próprio Executivo.

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

Ainda nesse contexto, é pertinente verificar, nos termos da Lei Orgânica Municipal, qual agente detém a competência para estes atos que se relacionam à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos locais:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

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

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXII - providenciar sobre o ensino público; (grifos nossos)

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, é sempre de bom alvitre lembrar dos ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁵, 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 munícipes, 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)

Assim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo local, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios, o exercício das prerrogativas por cada agente público se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante princípio previsto desde a Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos⁶.

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13^a ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

⁶ 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.

A propósito, a título de exemplos sobre políticas de saúde, nesta mesma direção há semelhantes precedentes da jurisprudência dos Tribunais de Justiça pelo país, aplicáveis por similaridade ao caso em tela no que couberem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI Nº 4.732/2021 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE PROGRAMA DE RASTREIO DE DIABETES NAS CRECHES E ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INGERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO, ATRIBUIÇÕES E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É *inconstitucional* a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui programa de rastreio de *diabetes* em creches e escolas públicas, inclusive com o estabelecimento de ações que deverão ser adotadas em caso de constatação de problemas de saúde relacionadas ao *diabetes*. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de *iniciativa* que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de *Inconstitucionalidade*, Nº 70085348530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 03-12-2021) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. LEI Nº 2.785/2012, QUE ALTERA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL Nº 2.381/2010. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. 1. (...) 2. Em plano de inconstitucionalidade formal, o regramento municipal impugnado, ao criar proposta cujos mecanismos para a execução são atribuídos ao Poder Executivo, foi além da esfera de competência reconhecida ao Poder Legislativo, interferindo diretamente na organização administrativa do Município. Violação ao que assentam os artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, d, 82, inciso VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de *Inconstitucionalidade* Nº 70050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013) (grifou-se)

Destarte, por todos estes ângulos de análise, constata-se que o projeto de lei ora analisado apresenta na maior parte de seu texto não só os 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. Conclusão

Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a convicção dos membros desta Câmara e a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênia e respeito pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 158, de 2025, pela via da iniciativa parlamentar, porque contém determinações diretas ao Executivo e seu objeto se refere à execução direta de diversos atos e serviços nos órgãos do Município, fato que acaba por atrair a competência reservada àquele Poder e acaba por se configurar como atribuição de deveres diretamente ao Executivo e se referir a serviços que lhe competem, ofendendo assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, além da orientação consolidada na jurisprudência.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado para 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.



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