Porto Alegre, 11 de setembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 23.662/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 80, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: "Institui no Município o Serviço de Apoio ao Idoso Carente e sua Família".

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal[1]. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 6º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local[2].

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva[3] ensina o seguinte:

> A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.
> A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Assim, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do 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.

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

[2] Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:
I - legislar sobre assunto de interesse local;

[3] Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

Rua dos Andradas, 1560, 18º andar – Galeria Malcon Centro - Porto Alegre - RS - 90026-900
Fone: 51 3211.1527 - Fax: 3226.4808 - E-mail: igam@igam.com.br
Site: www.igam.com.br - Facebook: IGAM.institutogamma

PLL 080/2017 - AUTORIA: Ver.ª Claudinha Jardim
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 007300 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** EFEF7D66984DEEF7778986AF17D7C712

Constata-se que a proposição em análise atribui diretamente funções ao Executivo, na medida em que dispõe sobre serviços que são competência daquele Poder, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

> Art. 1º - Fica instituído no Município o "Serviço de Apoio ao Idoso Carente e sua Família", **vinculado à Secretaria de Assistência Social**, destinado à implantação de espaço de convivência para pessoas carentes com idade superior a 60 anos.
> (...)
> Art. 4º - As despesas com a Execução desta lei constarão das dotações orçamentárias, **já existentes na Pasta de Assistência Social**, a partir do ano seguinte de sua aprovação, não gerando qualquer ônus ao Executivo Municipal.
> Art. 5º - **Na regulamentação da Lei, que ocorrerá no prazo de 90 (noventa) dias a partir de sua publicação, o Executivo deliberará a respeito das questões técnicas para a execução das ações do serviço a ser implantado**. (grifos nossos)

Assim, se constata que a criação do "Serviço de Apoio ao Idoso Carente e sua Família" interfere diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que a criação de uma estrutura na Administração Pública Municipal e a execução de serviços socioassistenciais são atribuições típicas do Executivo, desempenhadas por meio dos órgãos afins a estas atividades na estrutura administrativa do Município, a exemplo da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Sendo assim, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto à organização da Administração e dos serviços públicos locais:

> Art. 52 - **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)

Assim, em que pese o mérito da proposição, a iniciativa do Legislativo apresenta-se como inconstitucional, na medida em que subverte o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos a seguir transcritos:

> 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:

PLL 080/2017 - AUTORIA: Ver.ª Claudinha Jardim
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 007300 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** EFEF7D66984DEEF7778986AF17D7C712

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 Guaíba:
Art. 2º - **São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo**.
Parágrafo Único – **É vedada a delegação de atribuições entre poderes**. (grifou-se)

Ademais, a criação desse serviço por meio do projeto de lei em análise demonstra total desconhecimento da política pública de assistência social, para a qual existem vários serviços de proteção social básica e especial, conforme definido na Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a lei de organização da assistência social (LOAS). Nesta seara, a título de exemplo para conhecimento desta Casa, cita-se que a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que dispõe sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, estabelece, entre diversos outros serviços, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), executado no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), cujos objetivos vêm ao encontro do disposto no projeto de lei em análise.

Portanto, com relação a esta matéria não cabe ao Poder Legislativo legislar no sentido de criar mais um serviço e suas respectivas estruturas de apoio (como recursos financeiros, espaço físico e pessoal), mas de fiscalizar a efetividade da execução da política pública de assistência social no Município.

Outrossim, o disposto no art. 4º do projeto de lei em análise revela profunda contradição, uma vez que a criação do serviço caracteriza expansão de ação governamental, o que requer a devida compatibilidade com a legislação orçamentária e a indicação expressa e específica (não genérica) das dotações que suportarão o seu funcionamento, consoante determinam os arts. 15 a 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)[4].

[4] Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.
...
Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (grifos nossos)
§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

PLL 080/2017 - AUTORIA: Ver.ª Claudinha Jardim
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 007300 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** EFEF7D66984DEEF7778986AF17D7C712

Com efeito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se posicionou em casos semelhantes, a exemplo das ementas a seguir transcritas, aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. LEI Nº 3.949, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE INSTITUI CURSO PRÉ-VESTIBULAR GRATUITO. **VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 3.949/2011, do Município de Viamão, **ao criar atribuições às Secretarias** de Educação e **de Assistência Social**, (...) **imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes**, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:
I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.
§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

PLL 080/2017 - AUTORIA: Ver.ª Claudinha Jardim
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 007300 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** EFEF7D66984DEEF7778986AF17D7C712

3.949/2011, **haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária**, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, **incorrendo em inconstitucionalidade material**. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE**. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052729571, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 13/05/2013) (grifou-se)

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 caso, vícios formal e material**, com afronta aos arts. 8°, 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 inconstitucionalidade 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 Nº 2.626/2001, DE ITAQUI. **USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Norma impugnada que positiva intromissão indevida da Câmara de Vereadores nas atividades próprias do Poder Executivo, em especial no que se refere à própria organização e ao funcionamento da administração municipal, dentre elas o estabelecimento das atribuições de algumas de suas Secretarias. Precedentes. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017994021, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 14/05/2007) (grifou-se)

Prosseguindo na análise, apenas para abordar fato que deve ser observado quanto ao art. 5º projeto de lei em exame, que determina ao Poder Executivo regulamentar a lei no prazo de 90 (noventa) dias. Sobre este aspecto, o TJRS também já se pronunciou:

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**

PLL 080/2017 - AUTORIA: Ver.ª Claudinha Jardim
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 007300 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** EFEF7D66984DEEF7778986AF17D7C712

> **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 inconstitucionalidade 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)

Destarte, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal (o que já obsta à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e da jurisprudência.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 80, de 2017, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matéria de competência reservada privativamente ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

PLL 080/2017 - AUTORIA: Ver.ª Claudinha Jardim
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 007300 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** EFEF7D66984DEEF7778986AF17D7C712