



Porto Alegre, 28 de setembro de 2021.

### Orientação Técnica IGAM nº 24.308/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 79, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Assegura à criança e ao adolescente cujos pais ou responsáveis sejam pessoas com deficiência ou com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos a máxima prioridade de vaga em unidade da rede pública municipal de ensino mais próxima de sua residência”.

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 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)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva<sup>4</sup> explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante

---

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

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> 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;

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

<sup>4</sup> Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.



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 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 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 vício de origem.

Especificamente no caso em análise, constata-se que o texto da proposição em exame dispõe de forma a atribuir diretamente deveres ao Poder Executivo e a seus órgãos e servidores, ao determinar que a criança ou adolescente cujos pais ou responsáveis sejam pessoas com deficiência ou idosos, teriam prioridade de vaga em escola da rede municipal de ensino assegurada.

Por um lado, se constate que, sem a necessária atuação dos órgãos e servidores do Executivo, a pretendida prioridade de vaga não se realizaria na prática. Neste momento, convém verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal quanto à competência para dispor atribuições aos órgãos e agentes públicos do Município, inclusive quanto ao ensino:

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**;

(...)

XXIII - **providenciar e executar o ensino público**;

(grifos nossos)

Também nesse contexto, é sempre pertinente lembrar dos ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, 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**

<sup>5</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



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 atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Nos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), os Poderes são independentes e autônomos. Em que pese o notório e indiscutível mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre matérias de interesse local, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos<sup>6</sup>.

Por outro lado, de fato, se constata também que, quando se analisa a questão pelo ângulo do papel do Poder Legislativo que é o de, no exercício de sua função legislativa, ter a prerrogativa institucional primordial para dizer o direito, criar o direito, vislumbra-se viabilidade para a intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo sobre sua organização administrativa ou servidores ou, ainda, que crie despesas ao Município.

Neste contexto, por ser pertinente, cita-se que o Supremo Tribunal Federal apreciou a matéria no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 no âmbito de repercussão geral nº 917:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Ainda nesse contexto, o STF tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes, como se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do RE nº 745660,

---

<sup>6</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 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)



pelo Ministro Dias Toffoli:

Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08).

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Executivo no art. 61, § 1º, da CF, aqui citado tão somente com fins de analogia.

Neste sentido, existe jurisprudência que já se pronunciou positivamente em situações semelhantes à ora analisada, conforme demonstra a título de exemplo a seguinte ementa:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI MUNICIPAL 4.084/2019, DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE POÁ, DE AUTORIA PARLAMENTAR, QUE "ASSEGURA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE CUJOS PAIS OU RESPONSÁVEIS SEJAM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU COM SESENTA ANOS DE IDADE, OU MAIS, A PRIORIDADE DE VAGA EM UNIDADE DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO MAIS PRÓXIMA DE SUA RESIDÊNCIA.". VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. NORMA QUE EM ATENDIMENTO AO INTERESSE LOCAL, DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO AO DEFICIENTE E ACESSO À EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DA DETERMINAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO É BASTANTE PARA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SENDO A NORMA EXEQUIVEL NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE À SUA PROMULGAÇÃO. PRECEDENTES. **AÇÃO IMPROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2181951-92.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 03/05/2021) (grifou-se)**

Destarte, embora tenhamos nossas reservas, eventual questionamento quanto à constitucionalidade da norma que vier a ser promulgada se torna uma matéria defensável em face do precedente jurisprudencial acima transcrito.

III. Diante do exposto, ressalvada a soberania do Plenário para deliberar e decidir, considerando que já existe precedente na jurisprudência, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 79, de 2021, de autoria parlamentar.

Como se trata de um objeto notoriamente meritório, se a intenção for realmente assegurar o direito de prioridade de vaga em escola municipal para crianças ou adolescentes cujos



pais ou responsáveis sejam pessoas com deficiência ou com idade igual ou superior a sessenta anos, orienta-se a esta Câmara que, para afastar eventual questionamento de constitucionalidade, o texto da proposição pode ser encaminhado como Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preservará a autoria legislativa 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