



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO**

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



**ORIENTAÇÃO TÉCNICA**  
**112/2019**

**Matéria:** PLL 44/2019

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. AUTORIA DE VEREADOR. INCLUI NO CALENDRÁRIO OFICIAL A SEMANA DA CONSCIÊNCIA NEGRA. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS VEREADORES. VÍCIOS INEXISTENTES. ARTS. 4º E 5º QUE INTERFEREM NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. VÍCIO MATERIAL E FORMAL EVIDENCIADOS. NECESSIDADE DE CORREÇÃO GRAMATICAL E LÓGICA. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão Processante ao Departamento Jurídico desta Casa Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 44, de 24 de maio de 2019, de autoria de vereador, que *Altera os arts. 1º e 2º da Lei Municipal nº 7.482/2012, de 11 de janeiro de 2012.*

Os motivos foram apresentados.

**É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.**

O projeto de lei institui no calendário oficial do Município a Semana da Consciência Negra, a ser celebrada, anualmente, no dia 20 de novembro, dia do Zumbi dos Palmares. Dispõe que os movimentos afros e a sociedade civil organizarão feiras de cultura afro-brasileira, oficinas culturais, mesas redondas e apresentações musicais. Refere competir ao Poder Executivo a regulamentação da presente lei no prazo de 60 (sessenta) dias e que as atividades devem ser realizadas, preferencialmente, nos espaços públicos municipais.

Segundo a exposição de motivos:

A fixação da Semana Cultural da Consciência Negra, a ser comemorada todo ano, objetiva realçar essa cultura, que se pratica nas periferias ou que se expressa como integrante da cultura brasileira em geral, mas que ainda não tem o respaldo que encontra em outras cidades como Salvador e Recife, onde, essa expressão é mais visível e traz maior referência para o jovem e para a criança de origem afro-brasileira. Trazer para o centro da narrativa o protagonismo Negro também em áreas da Economia, Tecnologia e Inovação. Discutir temas importantíssimos e urgentes como: Genocídio da População Negra, Encarceramento Negro, Representatividade, Racismo Institucional, Racismo Estrutural, Epistemicídio do conhecimento Negro, Intelectualidade Negra, Feminismo Negro, Saúde e a População Negra, Debater sobre Políticas Públicas específicas para a População Negra, entre outros. É preciso trazer a cultura afro à luz em nossa sociedade, seja através dos grupos folclóricos ainda resistentes na periferia ou nas novas manifestações que se mesclam às brasileira natas, como o reggae e o rap. A Semana Cultural da Consciência Negra vai fomentar o turismo para Carazinho, além de acrescer a economia local.



# ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

## CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 5

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nitido interesse local<sup>1</sup>. Já em relação à iniciativa legislativa, há que se dizer, primeiro, que este Procurador passa a adotar novo entendimento.

Explica-se.

A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo está umbilicalmente ligada à criação de cargos, funções e regime jurídico dos servidores públicos e à criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública, conforme consta na Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB e, por simetria, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – CERGS e na Lei Orgânica do Município de Carazinho - LOM<sup>2</sup>.

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

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 18 – Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

[...]

XXIII – Legislar sobre assuntos de interesse local.

<sup>2</sup> (CRFB): Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

(CERGS): Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

(LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



# ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

## CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 5

A vedação ao aumento de despesas, por sua vez, encontra-se restrita às matérias privativas do Chefe do Poder Executivo<sup>3</sup> (matéria também constante nas leis estaduais e nas leis orgânicas municipais), de sorte que a criação de despesas ao Poder Executivo por parte de vereador quando da proposta de lei, por si só, é incapaz de caracterizar o vício de iniciativa, a menos que faça referência aos servidores públicos e/ou organização administrativa.

Nesse sentido seguem dois precedentes advindos do STF, senão veja-se:

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 art. 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 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado. [ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.]

Fácil perceber que a Corte Suprema, além de entender que não há vícios de iniciativa para todo e qualquer projeto de lei de parlamentar que crie despesas ao Poder Executivo, também entende não haver vícios quando tais projetos estabeleçam procedimentos administrativos, desde que desvinculados das matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Não se permite mais fazer, por assim dizer, um juízo de valor abstrato, desprovido de senso crítico aos projetos de leis apresentados por parlamentares. Ao contrário, há que se realizar um detalhado estudo para cada caso protocolado nesta Casa, para só então tomar partido quanto à existência ou não de vício de iniciativa.

Como exemplo, tem-se o precedente abaixo originado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS, que reforça, com clareza, tudo o que fora até aqui exposto, a saber:

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

<sup>3</sup> (CRFB): Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.



# ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

## CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 4 de 5

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.019/2013 QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES. **Constitui-se em vício de iniciativa a promulgação, pelo Poder Legislativo de Lei Municipal que, ao incluir no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes, interfere na organização de órgãos da Administração Pública, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo; bem como origina despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias, com a criação de atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal. Afrenta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, incisos I e II, artigo 82, incisos III e VII, artigo 149, incisos I, II e III, bem como ao artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70057519886, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/10/2014)**

Resta evidente que o Tribunal Gaúcho considerou haver vício de iniciativa, não pelo fato de o vereador estar incluindo festividades em calendário oficial, mas sim por criar atribuições a determinado órgão da administração pública.

Lançadas tais premissas e lendo cada artigo do projeto de lei apresentado, com exceção dos arts. 4º e 5º, não se evidencia que o vereador tratou de regime jurídico de servidores públicos e/ou de criação, atribuições e estruturação de secretarias e órgãos do Poder Executivo, **sendo certo que a simples inclusão de data comemorativa no calendário oficial é insuficiente para se sustentar vício formal de iniciativa.**

Contudo, a imposição de prazo para que o Poder Executivo regulamente o disposto na lei (art. 4º) e a previsão de que as atividades devam, preferencialmente, ser desenvolvidas em espaços públicos municipais (art. 5º), seja por impor a confecção de ato regulamentar em prazo certo e determinado, seja por dispor sobre a forma de utilização de bens públicos, interfere na gestão administrativa, atribuição exclusiva do Prefeito Municipal, violando, sobremaneira, o princípio constitucional da separação dos poderes.

Nessa senda é o recente precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.730, de 9-5-2018, da Estância Turística de Salto, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade aos postos de combustíveis de informar de forma escrita e em local visível, nas bombas ou de combustíveis ou próxima delas, se a gasolina é formulada ou refinada, assim como os dados de identificação de seu fornecedor'. Princípio da causa de pedir aberta. Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial. Inconstitucionalidade por fundamento diverso. Características do combustível comercializado. Tema relacionado a energia e recursos minerais. Arts. 22, IV e XII, e 238, da CF/88. Competência normativa da União. Invasão da competência legislativa privativa da União. Ocorrência de vício formal. Competência da ANP, entidade submetida ao regime autárquico especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Leis nº 9.478/97 e nº 9.847/99 e Resoluções ANP 40, de 25-10-2013, e 41, de 5-11-2013. Violação de regra de repartição constitucional de competência legislativa e, por consequência, do princípio federativo de que trata o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS  
Página 5 de 5

art. 144 da Constituição Estadual. Fixação de prazo para que o Poder Executivo regulamentar lei. Violação do princípio da separação dos poderes. Direção superior da Administração. Ato da reserva da Administração. Atuação administrativa amparada por critérios de conveniência e oportunidade. Inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 3.730, de 9-5-2018, e incidental do art. 47, III, da CE/89. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2025788-21.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2019; Data de Registro: 20/05/2019)

Por fim, a definição de datas comemorativas no calendário oficial perpassa pelo chamado **mérito administrativo**, cujo juízo discricionário, em tese, fica restrito aos agentes políticos (Prefeito e vereadores).

**POR TAIS RAZÕES, opina-se pela viabilidade técnico-jurídica do PLL nº 44/2019, com a ressalva de que os arts. 4º e 5º contrariam os arts. 5º, 8º e 82, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.**

Recomenda-se, ainda, seja o projeto de lei submetido à redação final, dada a existência de incorreções gramaticais e lógicas.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

CARAZINHO (RS), 27 de maio de 2019.

**LUÍS FERNANDO BOURSCHEID**  
Procurador do Poder Legislativo  
Matrícula 50020  
OAB/RS 93.542