Porto Alegre, 22 de junho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 14847/2021.

I. A Câmara Municipal de Carazinho solicita orientação técnica acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei de vereador de nº 33, de 2021, cuja ementa é: "Acrescenta o Parágrafo único ao Art. 1º da Lei Municipal 8.554 de 2019."

II. Sabe-se, o sistema de repartição de competências da Constituição brasileira assinala que existem algumas matérias que possuem indicação de autoria, sendo que, nesse caso, somente quem é autorizado pode propor os respectivos projetos de lei.

Matérias que são indicadas como privativas do chefe do Poder Executivo, por exemplo, dentro desse sistema de repartição de competências da Constituição brasileira, constam no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, tendo decidido, o STF, em julgamento com repercussão geral, que, nesses casos, logicamente, não pode o parlamentar ser autor de projeto de lei.

> "O Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.
> .....
> No mérito, o ministro afirmou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo".
> Fonte: site do STF

Tais justificam-se como de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois é a ele quem cabe o exame da conveniência e oportunidade da prática de atos de administração ordinária, o que é denominado de **Reserva da Administração,** espécie de "[...] o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papeis institucionais"[1].

[1] MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração. **Revista Digital de Direito Administrativo – USP**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014.

Hely Lopes Meirelles explica a razão:

> "A atribuição típica e predominante da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta os interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.
> Eis aí a distinção marcante entre a missão *normativa* da Câmara e a função *executiva* do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração[2]". (Grifo nosso).

Ocorre, malgrado disso, que texto projetado na forma em que se apresenta, refoge da atribuição predominante da Câmara e decai na reserva de administração do Prefeito. Isso porque o texto projetado dispõe sobre atribuições a serem desempenhadas por secretarias municipais - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – para a consecução da Lei nº 8554, de 2019.

Assim, por não poder o Legislativo impor, via projeto de lei, a obrigação ao Executivo de um agir específico, pois viola-se, frontalmente, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF), a proposição não contém condições de tramitar legislativamente por ser proposta por vereador. Veja o que diz o STF:

> "RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) **Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais**" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

III. Consoante os fundamentos expostos, entende-se que a proposição não possui condições de ser levada adiante em sua tramitação legislativa por ter sido editada pela mão parlamentar, pois apresenta conteúdo que é contaminado pelo vício de iniciativa, vez que traz obrigações a serem desempenhadas por órgãos ligados ao Executivo e assim a iniciativa ser do Prefeito no caso.

[2] Direito Municipal Brasileiro, 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 585.

Recomenda-se a remessa pela via da Indicação da proposição, a título do novel papel do Legislativo que é a mediação parlamentar, para que o Executivo o proponha.

O IGAM permanece à disposição.

THIAGO ARNAULD DA SILVA
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS Nº 114.962

EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446