



Porto Alegre, 11 de agosto de 2021.

### **Orientação Técnica IGAM nº 19.787/2021**

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita análise e orientações acerca do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 51, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade da emissão de diplomas em Braille para os alunos com deficiência visual nas instituições públicas de ensino”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que 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 assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então 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)

À primeira vista, considerando que da proposição se pressupõe a decorrência de atos como prestação do serviço público do ensino e a emissão dos diplomas aos alunos concluintes, estes atos são serviços que competem ao Executivo<sup>4</sup>. Assim, em princípio de análise poder-se-ia pensar que

---

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

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 7º - A competência legislativa e administrativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.

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

<sup>4</sup> Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

XXII - providenciar sobre o ensino público;



a matéria objeto da proposição em exame se colocaria diante da indevida atribuição de funções pelo Legislativo ao Executivo e, assim, poderia afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes<sup>5</sup>.

Entretanto, observa-se que, a rigor, não interfere na organização administrativa, assim como não há a criação de novas despesas não autorizadas para o Município, bem como não cria nenhuma nova atribuição expressamente ao Poder Executivo, que já possui o dever de administrar o Município e prestar os serviços públicos em decorrência de suas funções institucionais.

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

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, 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.

---

<sup>5</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 Carazinho:

Art. 3º - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

Parágrafo Único – Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e ao cidadão investido na função de um deles, o exercício de função em outro.** (grifou-se)



Neste sentido, com relação à matéria em análise, veja-se as seguintes ementas da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que não considerou inconstitucionais leis municipais similares à proposição ora analisada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.264/2018 DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. **DISPONIBILIZAÇÃO DE FATURAS EM BRAILE A USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL INEXISTENTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA.** JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. MÁXIMA EFICÁCIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. AUMENTO DE DESPESAS. POSSIBILIDADE. A norma municipal impugnada, **de iniciativa parlamentar, impõe às entidades da Administração direta, indireta e empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos do Município de Caxias do Sul o dever de disponibilizar as faturas de cobrança de serviços em braile aos usuários.** O diploma municipal questionado, que se limita a reafirmar o comando previsto no art. 62 da Lei federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), **não altera a estrutura dos órgãos e entidades da administração do Poder Executivo municipal, e nem tampouco lhes outorga novas atribuições,** razão por que não há falar em violação dos artigos 10, 60, II, alínea 'd', e 82, III e VII, todos da CE/89. Precedentes desta Corte e do Pretório Excelso. A iniciativa do legislador municipal, no caso, busca apenas imprimir máxima eficácia às normas da Constituição Federal que determinam aos entes federados garantir a proteção e a integração social das pessoas com deficiência. As leis de iniciativa parlamentar podem implicar aumento de despesas públicas para a Administração, mas desde que não versem sobre as matérias reservadas à iniciativa do chefe do Poder Executivo. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. POR MAIORIA, JULGARAM IMPROCEDENTE O PEDIDO. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081679300, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 11-09-2019) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. LEI Nº 3.709/2018. CONCURSO PÚBLICO. PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ACESSIBILIDADE. **DISPONIBILIDADE OBRIGATÓRIA DE EDITAL E PROVA EM LIBRAS E EM BRAILE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO.** PRELIMINARES AFASTADAS. 1. Não se conhece do pedido no ponto em que sustenta violação à lei orgânica municipal, uma vez que em sede de controle concentrado não é cabível a análise de inconstitucionalidade de lei municipal em face de outra lei infraconstitucional, pois, apesar de sua hierarquia, a Lei Orgânica do Município não se trata de norma constitucional. 2. A Lei Municipal nº 3.709/2018 torna obrigatória para os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, inclusive na administração indireta, a disponibilização de edital de concurso público, assim como a realização de prova, em Libras e em Braile, buscando proporcionar às pessoas com deficiência visual e auditiva igualdade de condições com os demais candidatos. 3. A norma impugnada nada dispõe quanto aos critérios de admissibilidade ou de provimento de cargos públicos, não trata sobre o regime



jurídico do servidor público, além disso não cria nem modifica a estrutura e as atribuições dos órgãos do Poder Executivo Municipal. 4. De modo que **não resta configurada usurpação da competência reservada ao Chefe do Executivo**, com previsão no art. 60 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 8º, caput, da mesma Carta. 5. Outrossim, ainda que as providências necessárias para adaptação do edital e das provas do certame às pessoas com deficiência visual e auditiva possam eventualmente “criar despesas” ao Poder Executivo, **não torna inconstitucional a lei municipal, consoante o entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, de que “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”** (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079368403, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 29-04-2019) (grifou-se)

De fato, 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 esta intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo.

III. Diante do exposto, opina-se pela viabilidade do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 51, de 2021, podendo então seguir os demais trâmites do processo legislativo até a deliberação de mérito do Plenário desta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.

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