

Porto Alegre, 2 de setembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 18.166/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 101, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a Escuta Qualificada Protegida, com base na lei federal 13.431 de abril de 2017”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para dispor sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual, quando cabível, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica deste Município².

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa, que, nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, vem a ser 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)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

² Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante 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 do 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 cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não possui legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Ao pretender a criação de um sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, composto por conselho e fundo, a proposição encaminhada para análise acaba por se reportar inequivocamente a matérias que competem a órgãos do Executivo, a exemplo da organização de funcionamento dos serviços públicos.

Neste sentido, como a própria denominação indica, trata-se de “instituir” um sistema de serviços públicos, sendo pertinente à análise verificar então o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 34. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública**; (grifou-se)

Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

De certa forma, nem mesmo seria preciso citar palavras e expressões como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria”, uma vez que o “poder público”

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

neste caso é o próprio Executivo, por meio de órgãos e servidores do próprio Município ou contratados para esta finalidade.

Ou seja, constata-se que, ao fim e ao cabo, constam implicitamente tais determinações àquele Poder, pois a competência para criação de programas e dispor implicitamente sobre as atribuições de órgãos que compõem a estrutura administrativa do Município é privativa do Executivo, como demonstram as seguintes ementas da jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.917/2023, DE 03 DE AGOSTO DE 2023, QUE "DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA PELO MUNICÍPIO DE PIRACICABA" – **INVASÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE**. 1. A pretexto de estabelecer apenas princípios e diretrizes para elaboração de louvável política pública em prol da primeira infância pelo Executivo Municipal, **a lei impugnada impõe obrigação de fazer à Administração Pública, disciplinando a estrutura e modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial**. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. 2. Legislação impugnada que regula tema inserido na competência legislativa concorrente (art. 24, XV, CF). Ausência de interesse local que justifique a edição de lei municipal. Não se desconhece que a primeira infância é fase do desenvolvimento mais sensível, merecedora de ainda maior proteção, razão pela qual a União editou o mencionado Marco Legal da Primeira Infância, reconhecendo a necessidade de avanço no tratamento do tema em âmbito nacional. A garantia do pleno desenvolvimento às crianças que tenham até 6 anos de idade merece tratamento igualitário e uniforme em todo o Território Nacional. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2242671-20.2023.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/01/2024; Data de Registro: 01/02/2024) (grifou-se)

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto contra a Lei n. 14.779/2022 do Município de Ribeirão Preto. 2. Procedência. Lei que dispõe a respeito da elaboração, pelo Poder Executivo, de estatísticas a respeito de violações de direitos de crianças e adolescentes, dispondo ainda a respeito da periodicidade, abrangência e forma da compilação. 3. **Criação de atribuição nova à Administração Pública. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 47, II, XIV E XIX, "A", E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**. 4. ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001457-33.2023.8.26.0000; Relator (a): Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de

São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/06/2023; Data de Registro: 20/06/2023) (grifou-se)

No contexto, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada ao Município para dispor sobre matérias locais, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o princípio previsto desde a Constituição Federal e reproduzido na legislação dos demais entes federativos⁵.

Destarte, por estes ângulos de análise, constata-se que a proposição de lei ora examinada apresenta no seu texto não só os vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opi-na-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 101, de 2025, por meio de iniciativa parlamentar, porque cria um sistema com determinação de serviços e obrigações para o Executivo, referindo-se, portanto, a matérias de competência reservada àquele Poder e contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, além da orientação jurisprudencial consolidada.

Por fim, já que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como uma Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição legislativa 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

⁵ Lei Orgânica do Município de Ibitinga:
Art. 2º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. (grifou-se)