

Porto Alegre, 12 de setembro de 2025.

**Orientação Técnica IGAM nº 19.002/2025.**

**I.** O **Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga** solicita análise técnica quanto à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 128, de iniciativa de Vereador, que visa instituir o Conselho Municipal de Crianças Atípicas no município.

**II. Análise Técnica**

Deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República).

Sob a ótica da iniciativa legislativa:

A iniciativa nos ensinamentos do advogado e autor André Leandro Barbi de Souza, o significado de iniciativa legislativa:

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.

Na obra “O que é ser Vereador em perguntas e respostas” o autor refere:

27) Como é possível identificar as matérias que são de iniciativa de vereador? As matérias de iniciativa de vereador não são referidas expressamente. A lei orgânica do município define exaustivamente as matérias de iniciativa do Prefeito. Por dedução, se o assunto que se pretende legislar não constar do conjunto de hipóteses indicado como de matérias privativas do prefeito, a iniciativa poderá ser exercida por vereador. Toda lei orgânica de município tem um artigo dedicado à indicação de matérias sujeitas à competência do prefeito. Essa é a referência! Se o assunto do

projeto de lei lá constar, sua iniciativa ficará restrita ao prefeito; se o assunto lá não constar, poderá o vereador, se julgar conveniente e oportuno, apresentá-lo sob a forma de projeto de lei.

O assunto, em comento, segundo o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, destacando-se a decisão exarada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911<sup>3</sup>, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida, de forma geral, deve ser analisado sob a perspectiva de que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é de iniciativa privativa do Prefeito quando se relacionar às hipóteses associadas ao § 1º do art. 61 da Constituição Federal, para o Presidente da República.

Deste modo, conclui-se que as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração), sobre fixação atribuições ou produzir interferência no funcionamento (serviços) do Poder Executivo e nas condições de governabilidade local (princípio constitucional da separação de poderes).

Especificamente quanto aos Conselhos de Direitos possuem uma natureza jurídica muito peculiar; embora, a rigor, não sejam órgãos públicos no sentido estrito da palavra, à semelhança como são as secretarias e autarquias, exercem o que se chama “controle social”. São instâncias sem personalidade jurídica própria, **de assessoramento do Executivo**, vinculadas a um órgão da estrutura administrativa daquele Poder para deliberação e fiscalização de determinadas políticas públicas e matérias de relevância nacional, estadual ou municipal.

#### **Não compete ao Poder Legislativo impor sua criação.**

Ainda, quanto à composição, essencial observar que, sendo um aparelho de assessoramento ao Executivo, não é viável prever que seja composto por membro do Poder Legislativo, esbarrando no princípio da separação dos poderes.

Já no que importa ao art. 6º, observa-se haver flagrante desrespeito ao princípio da separação dos poderes quando a Câmara estabelece limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Assim, recomenda-se sua supressão.

Esse entendimento, verifica-se de forma pontual na decisão firmada pelo Tribunal de Justiça de SP nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2034898-44.2019.8.26.0000, julgada em 29/05/2019, veja-se:

NORMAS DE CARÁTER AUTORIZATIVO: Inconstitucionalidade verificada. Ilogicidade no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do

Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP). (3) CERCEAMENTO AO PODER REGULAMENTAR DO PREFEITO: Configuração. Reconhecida, como pressuposto lógico, a inconstitucionalidade "incidenter tantum" das expressões "[...] no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias [...]" e "[...] nesse prazo [...]" constantes do art. 47, III, CE/SP, tem-se por violadora à Constituição Estadual (arts. 5º, 47, III, e 144, CE/SP) a lei em tela ao estabelecer limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade do art. 4º da lei impugnada, apenas para exclusão da expressão "[...] no prazo de 90 (noventa) dias [...]". Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2034898- 44.2019.8.26.0000; Relator(a): Beretta da Silveira; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 29/05/2019).

### III. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que, embora o mérito da proposta legislativa possa guardar relevância para a política pública local, a criação do Conselho Municipal, por se tratar de instância vinculada ao Poder Executivo e que exerce função de assessoramento e controle social, somente poderia ser objeto de *indicação legislativa*, e não de projeto de lei de iniciativa parlamentar. A proposição, tal como apresentada, viola o princípio da separação dos poderes ao interferir na organização administrativa e funcional do Executivo, especialmente ao instituir órgão a ele vinculado. Ademais, o Projeto de Lei apresenta vícios adicionais, como a composição, a limitação temporal ao exercício do poder regulamentar do Prefeito tecnicamente inadequada à luz da jurisprudência e da Lei Complementar nº 95/1998.

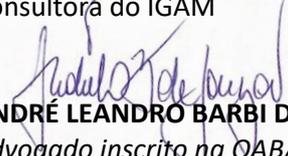
O IGAM permanece à disposição.



**KEITE AMARAL**

Advogada, OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM



**ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA**

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM