

Porto Alegre, 10 de maio de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 10.535/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, RS, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 104, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: "Institui o ensino de música na Rede Municipal de Ensino e dá outras providências".

II. Preliminarmente, a matéria de criação ou alteração de conselho municipal encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Esclarecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva³ ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Assim, em que pese a relevância da matéria, aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

Nesse contexto, mesmo considerando que a proposição almeja apenas a inserir determinado tema na grade curricular dos conteúdos ministrados na rede municipal de ensino e, por si só, não representaria ingerência do Poder Legislativo em matéria sobre a qual não detém competência, não se perca de vista que o ensino público é um serviço a ser provido pelo Município e, por assim dizer, de competência

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

do Executivo, desempenhado pelos órgãos que integram a estrutura administrativa deste Poder, como a Secretaria Municipal de Educação.

À parte a subjetividade das interpretações, parte-se do pressuposto de que o conteúdo curricular é fixado pelos profissionais da educação, denotando-se as atividades de organização e funcionamento, típicas do Poder Executivo. Neste sentido, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal a respeito:

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;**

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

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXIII - **organizar os serviços internos das repartições** criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXIX - **providenciar sobre o incremento do ensino;** (grifou-se)

Consoante ensinava Hely Lopes Meirelles⁴, o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuições** das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Em que pese o mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes:

Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.** (grifou-se)

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos de um Poder pelo outro. Nesta mesma direção orienta-se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a exemplo das ementas transcritas a seguir:

2092151-29.2015.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade** / Atos Administrativos

Relator(a): Ferreira Rodrigues

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 07/10/2015

Data de registro: 09/10/2015

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 5.645, de 07 de abril de 2015, do município de Catanduva, que dispõe sobre "**implantação da disciplina educação financeira nas escolas**". **VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** Reconhecimento. Lei impugnada, **de autoria parlamentar, que ao interferir na forma de prestação de serviço público de ensino, mediante acréscimo de atividade curricular denominada "Educação financeira" nas Escolas Públicas Municipais, avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, tratando de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.** (grifou-se)

2017044-76.2015.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade** / Atos Administrativos

Relator(a): João Negrini Filho

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 16/09/2015

Data de registro: 17/09/2015

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 3.696/2014 – Município de Mirassol – iniciativa parlamentar – LEI QUE DISPÕE SOBRE A obrigatoriedade da educação política e social no currículo escolar das escolas da rede municipal de ensino de Mirassol e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe**

do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Violação dos artigos 5º, 24, §2º e 2, 25, 47, II e XIV, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO - Precedentes - **Inconstitucionalidade reconhecida.** (grifou-se)

2016259-17.2015.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade** / Atos Administrativos

Relator(a): Antonio Carlos Malheiros

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 27/05/2015

Data de registro: 28/05/2015

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade da Educação Ambiental no Currículo Escolar das escolas da Rede Municipal de Ensino de Mirassol e dá outras providências - Comando legal possui todas as características de ato administrativo - **Violação à regra de separação de poderes** contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual - **Ação procedente.** (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para propor projeto de lei com esta matéria, fato que obsta a demais análises.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 104, de 2017, tendo em vista a inconstitucionalidade para sua iniciativa, pela tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica do Município, e a jurisprudência.

Por ser meritório o projeto de lei, a título de sugestão, a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM



Tatiana Matte de Azevedo
OAB/RS 41.944
Consultora do IGAM