



Porto Alegre, 15 de março de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 6.767/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise do projeto de lei nº 54, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “dispõe sobre disponibilização de cadeiras de rodas de propulsão própria (manual) para pessoas com deficiência e mobilidade reduzidas em Supermercados e estabelecimentos afins no Município da Estância Turística de Ibitinga e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que objeto do projeto de lei nº 54, de 2017, encontra-se inserido nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal quanto à competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local².

Entretanto, em que pese a competência municipal nesta matéria, há que se fazer outros esclarecimentos. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

Assim, é preciso analisar uma proposição com este objeto 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.

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (grifou-se)

(...)

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.



No caso vertente da consulta, embora, em princípio de análise, o projeto de lei nº 54, de 2017, atribua diretamente a execução de serviços ao Executivo e aos órgãos deste somente no art. 5º (como adiante se abordará no item III), não se perca de vista que atos como a fiscalização do cumprimento da lei pelos diversos estabelecimentos que menciona e a aplicação de multas, competirão indubitavelmente ao Poder Executivo.

Assim, o cumprimento da lei pelos estabelecimentos elencados nos incisos do art. 1º da proposição em análise, será necessariamente fiscalizado e autuado pelos órgãos do Poder Executivo Municipal.

Nesse contexto, tome-se em consideração que a execução de todas essas ações é desempenhada por órgãos que integram a estrutura administrativa do Executivo, verificando-se que, em essência, o objeto do projeto de lei em análise revela implicitamente a função de dispor sobre a organização dos serviços públicos do Município, atribuições que, contudo, são privativas daquele Poder. Neste sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município:

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;

Assim, em que pese meritória, sua proposição no âmbito do Legislativo parece afrontar regra específica da Lei Maior do Município, além do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos a seguir transcritos:

Constituição Federal:

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

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.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

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



Tenha-se em mente, ainda, que execução desses serviços e ações gera aumento de despesa ao Executivo, o que é vedado ao Legislativo, nos termos do art. 63 da Constituição Federal⁴, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, por outro lado, em pesquisa de jurisprudência constatou-se que, surpreendentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) entendeu de modo diverso em ação direta de inconstitucionalidade de lei ajuizada por Prefeito do Município em face de lei com objeto idêntico ao ora analisado, de iniciativa do Poder Legislativo, a exemplo da seguinte ementa:

2063686-44.2014.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Vanderci Álvares

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 30/07/2014

Data de registro: 04/08/2014

Ementa: **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Lei 5.487/2013, do município de Catanduva, **dispondo sobre a obrigatoriedade da disponibilização de cadeiras de rodas para portadores de deficiência e mobilidade reduzida em supermercados e hipermercados da região. Alegada violação da harmonia entre os poderes, vício de iniciativa e sobrecarga ao erário**. 1. O texto da lei em exame não traz imposição de obrigação à Administração Pública, tão pouco prevê gastos públicos para o cumprimento do programa que instituiu, não se mostrando pertinente alegação de vício a esse propósito. 2. **Não se vislumbra invasão à competência legislativa do Prefeito Municipal**, cujo rol de assuntos de abordagem a ele privativa vem taxativamente descrito no §2º, do artigo 24, da Constituição Estadual, a exemplo do disposto na Carta Magna, em seu artigo 61, §1º. Competência concorrente para legislar sobre o tema. 3. Julgaram improcedente a ação. (grifos nossos)

Dessa forma, apenas o comando contido no art. 5º do projeto de lei nº 54, de 2017, que determina a obrigação para o Executivo regulamentar a lei, ataca flagrantemente o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, portanto, deve ser retirado do texto.

Porém, repita-se que a fiscalização do cumprimento da lei e eventuais autuações e aplicações de penalidades aos estabelecimentos pelo seu descumprimento são atos praticados pelo órgão competente do Poder Executivo, o qual terá despesas para realizá-los; assim, a simples criação de um direito para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida deve estar acompanhada dos devidos meios para sua efetivação prática, sem os quais a lei se tornará inócua: sem a

⁴ Art. 63. **Não será admitido aumento da despesa prevista:**

1 - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; (grifou-se)



fiscalização pelos órgãos competentes, quais estabelecimentos se preocuparão em cumprir a lei?

IV. Diante do exposto, apesar do entendimento diverso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mantemos a conclusão de que quaisquer leis que demandam atos do Poder Executivo para fiscalização, aplicação de penalidades, entre outros, contêm vício para sua iniciativa pelo Legislativo, pois caracterizam a 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 e da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, considerando estritamente a jurisprudência do TJSP acima transcrita, o projeto de lei nº 54, de 2017, não invadiria a esfera de competência privativa do Executivo, com exceção do seu art. 5º, o qual, portanto, deve ser retirado do texto na hipótese desta Casa decidir por aprovar o referido projeto de lei.

De qualquer forma, por ser meritória, a título de sugestão, a qualquer tempo a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, 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