

Porto Alegre, 27 de junho de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 14.192/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, através de consulta enviada ao IGAM, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 101, de 2017, com origem no Poder Legislativo, o qual propõe criar a identidade visual com as cores da bandeira municipal e o brasão, no Município de Ibitinga, e dá outras providências.

A proposição objetiva criar identidade visual com as cores da bandeira municipal para a administração direta, indireta, fundacional e autárquica para os bens públicos.

II. De plano, cumpre observar que na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir, em suas Leis Maiores, o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal¹ da Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

1 REQTE. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE REGISTRO
REQDO. PRESIDENTE MUNICIPAL DE REGISTRO DA CÂMARA
INCONSTITUCIONALIDADE - ADIN - LEI MUNICIPAL nº 758/07, do Município de Registro - ATRIBUIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL CONCERNENTE NA AFIXAÇÃO DE PLACAS NOS VELÓRIOS DO MUNICÍPIO - CRIAÇÃO INDEVIDA PELA CÂMARA MUNICIPAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - COMPETÊNCIA, COM EXCLUSIVIDADE, DAS INICIATIVAS DE LEI QUE ATRIBUEM OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL AFRONTA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS 3. AÇÃO PROCEDENTE. ADIN 153.832-0/9-00



Essa é a lição de Gilmar Ferreira Mendes quando afirma que "*Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas*" (em "Jurisdição Constitucional", Saraiva, 1998, pág. 263).

III. No caso concreto, o projeto de lei examinado, com origem no Poder Legislativo do Município de Ibitinga, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes, ao pretender o legislador dispor acerca de matéria tipicamente administrativa e organizacional do Poder Executivo, da competência exclusiva do Chefe daquele Poder.

A Lei Orgânica determina a competência privativa do Prefeito Municipal para dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, competindo ao chefe do Poder Executivo dispor acerca do gerenciamento administrativo do Município, consoante se infere dos julgados a seguir transcritos:

2196533-39.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Francisco Casconi
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 15/02/2017
Data de registro: 20/02/2017
Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.548, DE 26 DE AGOSTO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA/SP, QUE INSTITUI COMO 'OBRIGATÓRIO SOMENTE O USO DAS QUATRO CORES DA BANDEIRA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA NA CONFECÇÃO DOS UNIFORMES ESCOLARES E DOS SERVIDORES MUNICIPAIS' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II E XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE.

2083538-20.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Arantes Theodoro
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 12/08/2015
Data de registro: 15/08/2015
Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n.º 1.998, de 28 de abril de 2015, do Município de Teodoro Sampaio, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de uso da cor predominante da bandeira do Município, quando da pintura dos prédios públicos municipais". Inconstitucionalidade reconhecida, já que cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei que verse sobre a gestão da administração municipal. Ação procedente.

IV. O fato da proposição ser autorizativa (art. 1º) não afasta o vício de iniciativa, pois, consoante o entendimento assentado pelo Poder Judiciário, não significa mera concessão de faculdade ao Prefeito para que assim proceda, possuindo evidente caráter impositivo, consoante se verifica da decisão a seguir transcrita:

2252009-62.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Beretta da Silveira

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 19/04/2017

Data de registro: 10/05/2017

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei editada pelo Município de Suzano (Lei de nº 5.029, de 27 de outubro de 2016), de iniciativa parlamentar, que autorizou o Poder Executivo Municipal a destinar recursos à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, para a aquisição e instalação de equipamentos para academia ao ar livre. Alegação de vício de iniciativa, eis que a matéria é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. **A lei em questão possui exclusivo escopo autorizativo e tem como destinatário o Governo, entendendo-se como o Poder Executivo. As leis de autorização têm caráter normativo-material, ou seja, contêm ou podem conter disposições de caráter material – inovador ou simplesmente revogatório – as quais devem estabelecer conexão com os seus efeitos externos, pois a autorização legislativa deve tornar previsíveis e transparentes as hipóteses em que o Governo fará uso da autorização e ainda o conteúdo que, com fundamento na autorização, virá a ter normas autorizadas. Simples natureza "autorizativa" da lei que não encontra sentido 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 à separação de poderes, prevista no artigo 5º da Constituição Estadual. Indicação de fonte genérica de custeio. Possibilidade. Doutrina e Precedentes deste Tribunal. AÇÃO PROCEDENTE.**

V. Pelo exposto, opina-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 101/2017, visto que a proposição, com origem no Poder Legislativo, infringe o princípio da independência dos Poderes, ao delegar atribuições ao Poder Executivo.

A adoção da medida poderá ser sugerida ao Poder Executivo

O IGAM permanece à disposição.



Everton M. Paim
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM



Tatiana Matte de Azevedo
OAB/RS 41.944
Consultora do IGAM