

Porto Alegre, 26 de junho de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 14.333/2017.

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 149, de 2017, com origem no Poder Legislativo, que autoriza a instalação e uso de extensão temporária de passeio público, denominado parklet, e dá outras providências.

II. Inicialmente, no que respeita à competência legislativa do Município para dispor sobre a matéria objeto da proposição analisada, observa-se que esta deriva do disposto no art. 30, I e VIII¹, da Constituição Federal.

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza² ensina que iniciativa vem a ser:

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).

A Lei Orgânica do consultante estabelece a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração, assim dispondo:

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

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

....

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

² SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. P 31 e 32.

....
III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

Assim, sobre os assuntos reservados ao Chefe do Poder Executivo não pode o Vereador deflagrar processo legislativo.

Desta forma, parte-se do princípio que a independência e harmonia entre os Poderes não admite subordinação de um ao outro, nos termos da regra traçada na Constituição Federal³ e reproduzida pelos demais entes federativos, como segue da LOM do consulente:

ART. 2º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal⁴ da Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

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:

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ 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

2256327-88.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Carlos Bueno
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 21/06/2017
Data de registro: 26/06/2017

Ementa: **"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 295, de 19 de outubro de 2016, do Município de Suzano – Alteração do art. 146 da Lei Complementar nº 25, de 1º de março de 1996. Preliminar - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município – Inadmissibilidade – Ausência de parametricidade. Mérito – Norma relativa a desenvolvimento urbano – Lei de ordenamento do uso e ocupação do solo. Iniciativa parlamentar – Usurpação de competência – Ocorrência – É atividade própria da Administração Pública escolher a política de desenvolvimento urbano e prover concretamente as normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, segundo critérios de conveniência e oportunidade – Ato de gestão da cidade – Ofensa ao princípio da separação dos poderes e às normas relativas ao desenvolvimento urbano. Redução da área mínima para manutenção de áreas verdes – Vedação ao retrocesso ambiental. Ação procedente**

2240476-43.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Relator(a): Evaristo dos Santos
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 24/02/2016
Data de registro: 25/02/2016

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 685, de 10 de dezembro de 2013, de Catanduva, autorizando o uso dos boxes do "Shopping Popular Alípio Gomes" por prestadores de serviços. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de leis que interfiram na gestão administrativa. Precedentes.** Falta de indicação de fonte de custeio. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente.

A matéria encaminhada à consulta encontra transversalidade nas políticas públicas, possuindo viés ambiental, de lazer, entrelaça com obras públicas e até mesmo nas posturas. Todavia, considerando que a colocação dos "parklet" seria em espaços que atualmente são ocupados por veículos, nos estacionamentos públicos, a questão relacionada a gestão administrativa se sobrepõe, pois dependerá de estudos de viabilidade pelo agentes competentes.

Em sua extensão, a proposição atribui obrigações para a Secretaria Municipal de Trânsito e Tecnologia (art. 10), e estabelece prazo para regulamentação



IGAM[®]

da Lei⁵, configurando, assim, interferência indevida do Poder Legislativo em área da competência privativa Poder Executivo.

Assim, mesmo que a matéria transversal, de alguma forma, se apresente como de iniciativa legislativa concorrente, infere-se ilegítima a iniciativa parlamentar para o projeto de lei em análise, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, na medida em que entra em vertentes da seara administrativa, ou seja, na organização e funcionamento da Administração.

Ao estabelecer obrigações aos órgãos da Administração, verifica-se a afronta ao princípio da independência e harmonia entre os poderes.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei analisado, vez que não cabe ao Legislativo dispor sobre o procedimento de atuação da Administração, pois ofende o princípio da repartição dos Poderes, as disposições constitucionais e a jurisprudência.

Por ser meritória a matéria, a título de sugestão, pode-se propor Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, para análise de viabilidade de implantação, ouvidos os técnicos das áreas específicas.

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

⁵ 2194637-58.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Ricardo Anafe

Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 03/05/2017
Data de registro: 10/05/2017

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.389, de 14 de julho de 2016, do Município de Monte Aprazível, que "fixa prazo de responsabilidade pela pavimentação asfáltica efetuada no município pelos responsáveis por novos loteamentos, pessoas físicas e jurídicas, e dá outras providências" – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Competência suplementar do Município - Lei que cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local - Artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal - A norma local não cria obrigações para o Poder Executivo, estabelecendo deveres a particulares – **Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal - Inadmissibilidade - Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regulamente a norma. Pedido parcialmente procedente**