

Porto Alegre, 26 de julho de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 19.218/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 173, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre o Programa Disque Árvore e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria 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, 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, o seu trâmite legislativo.

Com efeito, verifica-se que, ao dispor sobre a instituição do “Programa Disque Árvore” no Município, em parceria com a AES Tietê (empresa privada de energia do grupo AES), através de pedidos feitos por ligação telefônica ou na Ouvidoria Municipal, para fornecimento de uma muda de árvore, o projeto de lei em análise revela a função de dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município e, em última análise, acaba por impor obrigações a órgãos do Poder Executivo, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 1º Fica o poder executivo autorizado a instituir no Município de Ibitinga o “Programa Disque Árvore”, a ser executado em parceria

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.

com a AES TIETÊ e solicitado pelos munícipes por meio de ligação telefônica ou **por meio da Ouvidoria Municipal.**

Art. 2º A muda de árvore será disponibilizada e entregue no local requisitado pelo interessado, no prazo não superior a 30 dias após o pedido, observado a disponibilidade da Prefeitura Municipal e da parceira AES TIETÊ.

(...)

Art. 4º O relatório anual dos resultados das ações deverá ser apresentado a toda comunidade, imprensa e sociedade no dia 21 de Setembro quando comemoramos o Dia da Árvore.

Art. 5º Ao entrar em contato com o departamento responsável, será gerada uma Ordem de Serviço que constará informações pessoais do interessado e local onde se deseja realizar o plantio.

Art. 6º A escolha da espécie adequada será feita pelo responsável da própria municipalidade. (grifou-se)

Ocorre que, a partir da execução das referidas ações, se delinea a competência do Executivo para dispor sobre esta matéria. Neste sentido, veja-se a Lei Orgânica Municipal:

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; (grifou-se)

Consoante deixou ensinado 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)

Outrossim, em que pese o mérito da proposição 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 postulado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos:

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

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.** (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 internos de um Poder pelo outro. Em casos semelhantes da criação de serviços telefônicos do tipo "disque", a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo orienta-se nesse sentido, a exemplo das ementas a seguir transcritas, aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

2030819-90.2017.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Salles Rossi

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 21/06/2017

Data de publicação: 23/06/2017

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei nº 13.887, de 08 de setembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, de **iniciativa parlamentar**, que dispõe sobre a criação do serviço 'Disque-Denúncia de agressões ao meio ambiente' - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada – Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada – Violação, entretanto, aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – **Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa – Ação procedente.** (grifou-se)

2246682-39.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Tristão Ribeiro

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 05/04/2017

Data de publicação: 06/04/2017

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.844, de 24 de novembro de 2014, de **iniciativa parlamentar**, que instituiu o serviço "Disque-Pichação e Atos de Vandalismo", no Município de Suzano. **Vício de iniciativa. Norma que, a despeito de tratar de**

assunto de interesse local, no âmbito do poder de polícia administrativa, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo no exercício da direção da administração pública municipal. **Criação de obrigações ao Poder Executivo.** Afronta aos artigos 5º, 47, inciso II, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. **Ação procedente, declarada a inconstitucionalidade** da Lei Municipal nº 4.844, de 24 de novembro de 2014, de Suzano, com determinação. (grifou-se)

2204143-58.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Moacir Peres

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 08/03/2017

Data de publicação: 14/03/2017

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei n. 8.299, de 29 de setembro de 2014, do Município de Jundiá – Legislação que "**cria o serviço DISQUE-IDOSO**" – Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – **Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes** – Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução – **Inconstitucionalidade configurada** – **Ação julgada procedente.** (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei em exame, fato que obsta demais análises.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 173, de 2017, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere a matéria de competência reservada ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por ser meritória, a título de sugestão, 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 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



Bruno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor Jurídico do IGAM