



Porto Alegre, 17 de julho de 2017.

### Orientação Técnica IGAM nº 17.445/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, RS, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 174, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: "Autoriza a Comissão Organizadora da Feira do Bordado de Ibitinga a oferecer cadeiras de rodas motorizadas dotadas de cesto acondicionador de compras no evento."

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Esclarecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva<sup>3</sup> 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.

Com efeito, verifica-se que, em essência, o projeto de lei em análise revela a função de dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que a Feira do Bordado de Ibitinga é organizada e realizada pela Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento do Comércio e Indústria, assim, caba por impor obrigações a órgãos do Poder Executivo, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

**Art. 1º A Comissão Organizadora da Feira do Bordado de Ibitinga fica autorizada a oferecer aos visitantes da Feira do Bordado de Ibitinga, cadeiras de rodas motorizadas dotadas de cestos**

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> 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;

<sup>3</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.



acondicionadores de compras, aos visitantes portadores de deficiência física ou com mobilidade reduzida.

(...)

**Art. 4º A Comissão Organizadora do evento ficará responsável em fixar nas dependências do evento placas indicativas dos locais em que as cadeiras poderão ser retiradas e devolvidas.**

**Art. 5º A Comissão Organizadora da FERIA do Bordado deverá contratar uma empresa responsável para oferecer o equipamento durante todo o período do evento. A contratação obedecerá aos trâmites legais de licitação, sendo feito com a antecipação necessária, sob pena da lei. (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 Meirelles<sup>4</sup>, 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 municípios**, 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:

<sup>4</sup> 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, 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:

0259955-95.2011.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade/Atos Administrativos

Relator (a): Pires de Araújo

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 25/04/2012

Data de registro: 09/05/2012

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei Municipal nº 10.932/2011, que determina a instalação obrigatória de bebedouros de água potável, **pelos produtores de shows, feiras, exposições, eventos culturais e esportivos realizados no Município** de São José do Rio Preto, sob pena de aplicação de multa ao infrator – **Vício de iniciativa - Ocorrência - Usurpação das atribuições próprias do Chefe do Executivo local (Prefeito) - Há quebra do princípio da separação dos poderes nos casos, por exemplo, em que o Poder Legislativo edita comando que configura, na prática, ato de gestão executiva. É o que ocorre quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, em verdadeiro desrespeito à independência e harmonia entre os poderes**, princípio estatuído no art. 5º da Constituição Estadual, que reproduz o contido no art. 2º da Constituição Federal. Há também não observância do disposto no art. 47, incs. II e XIV da Constituição Paulista - Infração aos arts. 5º, 20, inciso II; 25; 47, incisos III, XI, XVIII; 111, 117, 144 e 176, inciso I, todos da Constituição do Estado de São Paulo – **Inconstitucionalidade declarada - Ação procedente.** (grifos nossos)

0534700-96.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade/Atos Administrativos



Relator (a): José Reynaldo  
Comarca: São Paulo  
Órgão julgador: Órgão Especial  
Data do julgamento: 11/05/2011  
Data de registro: 19/05/2011  
Outros números: 990105347002

Ementa: **Ação direta de inconstitucionalidade** – Lei nº 5.508/2010, que altera lei 5.048/2007 do Município de Jacareí, **de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o funcionamento e a utilização dos espaços comerciais do Mercado Municipal – Vício de iniciativa - Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo - Utilização de bens públicos** de uso especial - Transferência da permissão de uso sem licitação - **Obrigatoriedade de procedimento licitatório para a permissão de qualquer serviço público e de utilidade pública**, devendo ser observados os princípios básicos da administração pública, da moralidade, da legalidade, da impessoalidade e do interesse público - Inteligência do artigo 175 da Constituição Federal, e artigos 47, II e 111 da Constituição do Estado aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Paulista - **Usurpação de funções - Violação do princípio da separação de poderes** consagrado no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo - **Inconstitucionalidade reconhecida - Ação Procedente.** (grifos nossos)

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 174, de 2017, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista a matéria ser da competência reservada ao Executivo, conforme 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.

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