

Porto Alegre, 26 de setembro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 43.027/2019

I. O Poder Legislativo da Estância Turística do Município de Ibitinga, por meio do servidor Ricardo Tofi Jacob, solicita análise e orientação acerca do Projeto de Lei nº 203, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a área de segurança escolar, como espaço de prioridade especial ao Poder Público Municipal”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas ao Município, nos termos do art. 30 da Constituição Federal¹ e no art. 4º da Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município, quanto ao aspecto da iniciativa examine-se a proposição, entre outros fundamentos, sob o magistério de André Leandro Barbi de Souza³, que ensina o seguinte:

É 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)

Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. A bem da verdade, constata-se que a proposição não deixa de se relacionar à própria prestação e funcionamento de serviços públicos no Município, na medida em que contém determinações

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 A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

ao Executivo para, por exemplo, delimitar a área de segurança escolar e executar as atribuições descritas no art. 3º, bem como celebrar convênios e parcerias com entidades e empresas na área de segurança escolar (vide art. 4º do PL).

Com isso demonstra-se ingerência nos serviços do Executivo e seus órgãos aos quais compete organizar e dispor sobre essa matéria, interferindo diretamente na competência daquele Poder, inclusive afrontando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁴. Por oportuno, convém verificar o que a Lei Orgânica Municipal dispõe a respeito:

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; (grifos nossos)

(...)

XXIX - providenciar sobre o incremento do ensino;

Neste contexto, ao analisar situações semelhantes a esta, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) assim se manifestou pela inconstitucionalidade, como se observa no destaque aos exemplos das seguintes ementas de sua jurisprudência, aplicáveis no que couberem ao caso em análise por semelhança:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 5.060, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, **de iniciativa parlamentar**, que "autoriza o Poder Executivo instituir em todas as escolas da rede municipal e privada de ensino atividades pedagógicas com o objetivo de transmitir aos alunos informações sobre as consequências do uso de drogas lícitas e ilícitas". Competência concorrente da União e dos Estados. Violação ao pacto federativo. Inocorrência. Regra substanciada em interesse local. Legislação que disciplina matéria de cunho administrativo. **Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio**

⁴ 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 Estância Turística de Ibitinga:

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

da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 Constituição Estadual. **Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017745-32.2018.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/06/2018; Data de Registro: 21/06/2018) (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.402, de 08 de julho de 2015, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre "a gestão de resíduos escolares aliada à educação ambiental" – Lei de origem parlamentar que estabelece tarefas típicas de administração e as impõe ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, assim violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) – Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva, **senão determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo** – Para isso, esse Poder há de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo a implantação das "Oficinas de Conservação Ambiental – OCAs" nas unidades escolares da rede pública municipal de ensino de Guarulhos, como idealizado pelo Poder Legislativo – **Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente** (art. 25 da Constituição Estadual) – **Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2159578-09.2016.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 04/05/2017) (grifamos)

Destarte, de antemão infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para o projeto de lei em exame.

III. Prosseguindo na análise, no que se refere à celebração de convênios, parcerias e outros instrumentos pelo Executivo, prevista no art. 4º do projeto de lei em exame, esclareça-se que estes são atos de gestão próprio deste Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como exemplo, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembléia Legislativa”. Os julgadores entenderam que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais.

O TJSP segue o mesmo entendimento de considerar inconstitucional a autorização legislativa para celebração de convênios, a exemplo da seguinte ementa de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018) (grifamos)

Uma vez celebrado o convênio, o Chefe do Poder Executivo deverá comunicar à Câmara, como previsto no art. 116, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos⁵. De qualquer forma, embora não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não poderia constar como obrigação na lei.

Enfim, sob todos os ângulos examinados, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para esta proposição, fato que obsta a demais análises.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 203, de 2019, pela via da iniciativa parlamentar por se referir a matérias e atos de competência reservada ao Poder Executivo no Município, causando ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica Municipal, além da orientação jurisprudencial.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado de forma a servir como 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

⁵ Art. 116. [...]

(...)

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva. (grifou-se)

IGAM[®]

matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM