

Porto Alegre, 30 de abril de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 22.644/2020

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 90, de 2020, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de colocação e disponibilização de equipamentos com álcool em gel por parte de estabelecimentos comerciais em todo território do município de Ibitinga, 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 quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ 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)

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;

(...)

XIX - Ordenar as atividades urbanas, **fixando condições e horário para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares**, observadas as normas federais e estaduais pertinentes;

(...)

XXV - Estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos.

Art. 5º Ao Município compete, concomitantemente com o Estado:

I - Zelar pela **saúde, higiene** e segurança pública;

(...)

VII - Fazer cessar, no exercício do poder de polícia administrativa, quaisquer atividades que violem as **normas de saúde, sossego, higiene, segurança, funcionalidade, estética, moralidade** e outras de interesse da coletividade; (grifou-se)

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

À primeira vista, considerando que a proposição se refere a atos como fiscalizações, autuações e aplicação das penalidades descritas no seu art. 3º, como notificação de advertência e multa, os quais competem ao Executivo⁴, em princípio de análise poder-se-ia pensar que a matéria objeto da proposição em exame se colocaria diante da indevida atribuição de funções pelo Legislativo ao Executivo e, assim, poderia afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁵. Entretanto, observa-se que, a rigor, não interfere na organização administrativa, assim como não há a criação de novas despesas não autorizadas para o Município, bem como não cria nenhuma nova atribuição expressamente ao Poder Executivo, que já possui o dever de administrar o Município e prestar os serviços públicos em decorrência de suas funções institucionais.

Neste sentido, por ser pertinente, cita-se que o Supremo Tribunal Federal apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Ainda nesse contexto, o STF tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes, como se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do RE nº 745660, pelo Ministro Dias Toffoli:

Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do

⁴ 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; (grifou-se)

⁵ 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)

Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08).

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Executivo no art. 61, § 1º, da CF, aqui citado tão somente com fins de analogia.

De fato, quando se analisa a questão pelo ângulo do papel do Poder Legislativo que é o de, no exercício de sua função legislativa, ter a prerrogativa institucional primordial para dizer o direito, criar o direito, vislumbra-se viabilidade para a intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo.

Porém, em que pese a possibilidade legal de viabilidade da proposição sustentada neste parecer até o momento, observa-se, por oportuno, em relação à obrigação de disponibilizar álcool em gel nas agências bancárias e similares onde existam caixas eletrônicos, conforme citado no art. 1º, § 1º, inciso III, do projeto de lei em exame, a Lei Municipal nº 4.988, de 15 de janeiro de 2020, já trata desse assunto.

Outrossim, convém abordar ainda outro fato que deve ser observado neste projeto de lei quanto ao art. 4º que deve ser retirado do texto, pois determina obrigações ao Poder Executivo para regulamentar a lei. Sobre este aspecto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 5º, INCISOS I E II, E 6º, AMBOS DA LEI Nº 5.058, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ - IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO E FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA NORMA LEGAL - INADMISSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRECEDENTES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017789-51.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/06/2018; Data de Registro: 22/06/2018) (grifou-se)

Portanto, somente ao Executivo compete regulamentar as leis nos termos do art. 56, inciso III, da Lei Orgânica Municipal⁶, o Legislativo não pode determinar-lhe esta obrigação, mantendo o equilíbrio da independência e harmonia entre os Poderes.

⁶ Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e, quando previsto na legislação, expedir os regulamentos para sua fiel execução; (grifou-se)

III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial do Projeto de Lei nº 90, de 2020, razão porque se orienta apenas que seja reescrito de maneira a retirar o art. 1º, § 1º, inciso III, bem como o art. 4º da versão final da proposição.

O conteúdo dos dispositivos acima citados ou já consta da legislação ou então compete privativamente ao Executivo. Assim, sua permanência no texto traz inviabilidade parcial à proposição, bem como pode afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município e a orientação da jurisprudência.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM



Bruno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor Jurídico do IGAM