

Porto Alegre, 10 de outubro de 2013.

Orientação Técnica IGAM nº 27.330/2013.

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, através da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação da Câmara Municipal, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei 21/2013, que “dispõe sobre a inserção dos nomes dos vereadores da legislatura em vigor e do nome do Vice-Prefeito em todas as placas inaugurativas de obras públicas do Município de Estância Turística de Ibitinga”.

II. Inicialmente, cumpre observar que na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir, em suas Leis Maiores, o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal¹ 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*

1 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

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 Vhefe do Poder Executivo dispor acerca do gerenciamento administrativo do Município, consoante se infere do julgado a seguir transcrito:

Relator(a): Armando Toledo
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 02/02/2011
Data de registro: 15/03/2011
Outros números: 990103238613
Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 4.354, DE 12 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE SUZANO QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE ADOÇÃO DE PRAÇAS, ÁREAS VERDES E DE ESPORTES. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Á evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal. Dispor sobre a instituição de programa municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal.

Nesse sentido, necessário mencionar que o órgão encarregado de tratar das obras públicas é a Secretaria de Obras, e o agente competente para determinar atribuições à esta unidade administrativa é o Chefe do Executivo, ressaltando, destarte, o vício no projeto telado, na medida em que a proposta, gerada no Poder Legislativo, impõe atribuições ao Poder Executivo.

IV. Em relação ao aspecto material da proposição, ressalta-se que a Administração Pública deve observar os princípios constitucionais, constantes no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, da legalidade, **impessoalidade**, **moralidade**,

publicidade e eficiência, tornando o ato legítimo e revestido de finalidade (interesse público)².

Em relação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, o doutrinador Hely Lopes Meirelles³ assim leciona:

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador”, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, *nos seus efeitos*. E explica o mesmo autor: “Quando usamos da expressão *nos seus efeitos*, é para admitir a lei como regra comum e medida ajustada. Falando, contudo, de *boa administração*, referimo-nos subjetivamente a *critérios morais* que, de uma maneira ou de outra, dão valor jurídico à vontade psicológica do administrador”.

O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é do que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*.

Portanto, todos os atos praticados pela administração pública devem observar os princípios constitucionais estampados no art. 37 da Constituição Federal, dentre eles, o da moralidade e da impessoalidade.

Nesse sentido, ressalta-se que a publicidade dos atos praticados pelo administrador não podem caracterizar promoção pessoal, sendo vedado que na publicidade de obras públicas constem nomes, símbolos ou imagens que possam caracterizar essa promoção. Nesse sentido dispõe o § 1º do art. 37 da Constituição Federal:

§ 1º. **A publicidade dos atos**, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter **educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, **símbolos** ou imagens **que caracterizem promoção pessoal de autoridades** ou servidores públicos.(grifos nossos)

² **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...]

³ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 35ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, SP, 2009, p. 92 e 93

Assim sendo, estes critérios devem ser obrigatoriamente observados em todos os atos de publicidade da administração pública, sob pena de responsabilização dos agentes administrativos.

Por fim, mas não menos importante, necessário pontuar que a colocação de placas de identificação geraria um ônus para o Poder Público Municipal, cuja responsabilidade é do Poder Executivo, já que deste é a iniciativa para versar sobre tais determinações. Porém, como a iniciativa do projeto foi do Poder Legislativo, choca-se com o disposto no art. 63, I, da CF., por aumentar despesa em matéria privativa:

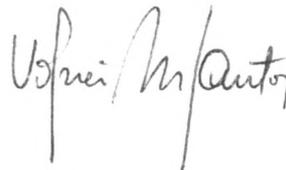
Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no artigo 166, §§ 3º e 4º;

V. Pelo exposto, opina-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 21/2013, visto que a proposição, com origem no Poder Legislativo, infringe o princípio da independência dos Poderes, ao delegar atribuições ao Poder Executivo, além de ferir o princípio da impessoalidade, de observância obrigatória pela Administração Pública, consoante o disposto no art. 37, da Constituição Federal.

O IGAM permanece à disposição.



Everton M. Paim
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM



Volnei Moreira dos Santos
OAB/RS 26.676
Consultor do IGAM