

Porto Alegre, 17 de agosto de 2015.

### **Orientação Técnica IGAM nº 16.982/2015**

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio da servidora Shirlei Henriques de Carvalho Ruedas, solicita análise e orientações acerca de alteração, de iniciativa do próprio Legislativo, por meio do projeto de lei nº 41, de 2015, que tem como ementa: “Altera a Lei Municipal nº 4.046, de 19 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a limpeza e manutenção de terrenos particulares no Município de Ibitinga e dá outras providências”. A consulta está assim formulada:

Atendendo pedido da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, envio Ofício nº 815/2015 do Senhor Prefeito sobre o Projeto de Lei Ordinária PLO 41/2015, de autoria do Vereador Valdecir de Traque, que dispõe aprovação de edificações nos bairros que possuem restrições convencionais e dá outras providências, para que o Projeto seja analisado por esta conceituada empresa levando em consideração o que foi apontado pelo Poder Executivo no ofício 815/2015.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal<sup>1</sup>. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 9º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local<sup>2</sup>.

Estabelecida 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

<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.

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.

A bem da verdade, constata-se que o projeto de lei em análise pretende dispor sobre a forma como limpeza e manutenção de terrenos de propriedade particular seria fiscalizada e autuada, inclusive com aplicação de multas, interferindo diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que tais serviços são atribuição do Poder Executivo, executado por meio do órgão afim a esta atividade na estrutura administrativa municipal.

Nesse contexto, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto à organização da Administração local:

Art. 56 - **Compete ao Prefeito**, entre outras atribuições:  
(...)

XXIII - **organizar os serviços internos das repartições** criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifou-se)

Neste contexto de serviço público, com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> deixou a seguinte lição:

... 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 atribuição 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 o postulado da independência e harmonia entre os Poderes:

<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. Nesta mesma direção orienta-se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

**0057182-61.2011.8.26.0000** Direta de Inconstitucionalidade

**Relator(a):** Cauduro Padin

**Comarca:** São Paulo

**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 24/08/2011

**Data de registro:** 02/09/2011

**Outros números:** 00571826120118260000

**Ementa:** Arguição de inconstitucionalidade. Lei municipal que dispõe sobre o descarte de medicamentos vencidos no Município de Suzano. Vício de iniciativa. Arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. Iniciativa' do Prefeito Municipal. Matéria que diz respeito ao funcionamento da Administração Pública e prestação de serviços públicos. Ausência de previsão específica dos recursos necessários a fazer frente à nova despesa. Violação ao art. 25, da Constituição Bandeirante. Ação julgada procedente. (grifou-se)

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

**III.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica do projeto de lei nº 41, de 2015, tendo em vista o vício para a iniciativa da proposição e, além disso, a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições constitucionais e a 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 legislativa 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