

Porto Alegre, 2 de setembro de 2015.

Orientação Técnica IGAM nº 18.227/2015

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio da servidora Shirlei Henriques de Carvalho Ruedas, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei s/nº, de 2015, com origem no próprio Legislativo, que tem como ementa: "DISPÕE SOBRE O CONTROLE DA POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 4º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local².

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva³ 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.

Assim, em que pese a relevância da matéria, aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

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 Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

Constata-se que o projeto de lei em análise atribui diretamente funções ao Poder Executivo, na medida em que determina registro das avaliações efetivadas nos seus veículos e máquinas, constando as respectivas placas e número de identificação, as datas de realização das avaliações das regulagens e os resultados obtidos, assim como a regulamentação do selo ambiental a ser fixado em local visível no veículo, indicando a conformidade ambiental e a data da última avaliação, enfim, interferindo diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que tais serviços são atribuições do 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:

(...)

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)

Neste contexto de serviço público, com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles⁴ deixou a seguinte lição:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, 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:

- Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

- 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:

0118819-42.2013.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade** / Atos Administrativos

Relator(a): Ferreira Rodrigues

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 24/09/2014

Data de registro: 03/10/2014

Ementa: 1 - **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 9.443, de 12 de dezembro de 2012, do Município de Santo André, que "**dispõe sobre a implantação e monitoramento de gestão ambiental**". 2 - **VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** Reconhecimento parcial. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir (i) a coleta seletiva de lixo residencial, industrial, comercial e em instituições públicas; (ii) a coleta de óleo de cozinha; (iii) a utilização de materiais recicláveis em instituições públicas, dentre outras providências, **interferiu diretamente em atos de gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabeleceu a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos.** Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade manifesta** com relação aos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da lei impugnada. (...) (ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJ de 27/04/2001). 4. **Ação julgada parcialmente 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 s/nº, 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 meritório o projeto de lei, a título de sugestão, a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, 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