

Porto Alegre, 17 de agosto de 2015.

Orientação Técnica IGAM nº 16.984/2015

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 nº 119, de 2015, com origem no próprio Legislativo, que tem como ementa: "Institui no Município da Estância Turística de Ibitinga o projeto simplificado".

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.

Constata-se que o projeto de lei em análise atribui diretamente funções ao Poder Executivo, na medida em que determina análise de projetos pelos órgãos técnicos da Prefeitura, relaciona documentos, estabelece prazos, enfim, entre outros procedimentos, interferindo diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que tais serviços são atribuição do Executivo, executado por meio do órgão afim a esta atividade na estrutura administrativa municipal.

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.

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;

(...)

XXI - **aprovar projetos de edificação** e planos de loteamento, arreamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

(...)

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 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:

- 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)

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

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:

0401474-92.2010.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade**

Relator(a): Renato Nalini

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 02/03/2011

Data de registro: 19/04/2011

Outros números: 990104014743

Ementa: Ação declaratória de inconstitucionalidade. **Lei Municipal. Iniciativa parlamentar.** Planejamento urbano. Uso e segurança das edificações. 1. **Compete ao Executivo dispor a respeito das exigências para o uso e segurança das edificações**, quer quanto a sua solidez e higiene quer quanto à segurança dos usuários, pois se trata de atribuição ligada à direção superior da administração (art. 47, II, CE). (grifou-se)

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 119, 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.



IGAM

INSTITUTO GAMMA
DE ASSESSORIA A
ÓRGÃOS PÚBLICOS

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM