



Porto Alegre, 27 de outubro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 28.092/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 119, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “GARANTE AO CIDADÃO O SIGILO NECESSÁRIO QUANDO APRESENTAR DENÚNCIA NO SETOR PÚBLICO MUNICIPAL RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO PERTINENTE A CADA CASO”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se prevista nas competências conferidas aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Esclarecida a competência legislativa do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³ a iniciativa legislativa vem a ser 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.

Ocorre que, em que pese o mérito da proposição em análise, a bem da verdade se constata que o seu objeto pretende dispor acerca de procedimentos que envolvem o processamento administrativo de denúncias de infrações às posturas municipais. Isso fica evidente, por exemplo, com as referências ao “poder público municipal”, formulários, fiscalização e a própria autuação e atribuição de infrações a quem fizer mau uso do sigilo de denúncias, conforme respectivamente arts. 1º, 2º e 3º, parágrafo único, do projeto de lei em análise.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

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

Constata-se, dessa forma, a interferência diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, atribuição que compete privativamente ao Executivo. Neste sentido, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto à organização e serviços da Administração local:

Art. 52 - **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

VI – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**, na forma da Lei;

(...)

X – **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais**; (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)

A Constituição Federal traça a regra do princípio da repartição dos Poderes, reproduzida na legislação dos demais entes federativos⁵. Neste mesmo sentido, a título de exemplo, se orienta a jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo em casos semelhantes, como demonstram as ementas a seguir transcritas, cabíveis no que couberem ao caso em análise, respectivamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.881/2009 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ CUJO PROCESSO LEGISLATIVO FOI DEFLAGRADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE

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

⁵ Constituição Federal:

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

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.**

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - **São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.**

Parágrafo Único – **É vedada a delegação de atribuições entre poderes.** (grifou-se)

INICIATIVA. LEGISLAÇÃO QUE TRATA SOBRE PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DOS ATOS DE PICHACÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. INICIATIVA DE LEI RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO MUNICIPAL. Verifica-se a inconstitucionalidade da Lei nº 2.881/2009, **na medida em que trata da organização e do funcionamento da administração municipal, seja determinando mantenha a Administração ação** visando coibir e punir atos de pichação contra o Patrimônio Público, **seja estabelecendo o modelo de funcionamento** do "Disque-pichação", ou ainda criando atribuições para a Guarda Municipal e dispendo como há de ser recolhida a **multa aplicada ao infrator**, e, por último, o agir da Administração se menor de idade. **Tais matérias são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal**, razão que o levou a apor veto à norma inquinada, rejeitado pela Casa Legislativa. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE**, VENCIDO EM PARTE O RELATOR, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034562090, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 07/02/2011, publicação DJ 19/07/2011) (grifou-se)

2246682-39.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Tristão Ribeiro

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 05/04/2017

Data de publicação: 06/04/2017

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.844, de 24 de novembro de 2014, de **iniciativa parlamentar, que instituiu o serviço "Disque-Pichação e Atos de Vandalismo"**, no Município de Suzano. **Vício de iniciativa. Norma que, a despeito de tratar de assunto de interesse local, no âmbito do poder de polícia administrativa, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo no exercício da direção da administração pública municipal. Criação de obrigações ao Poder Executivo.** Afronta aos artigos 5º, 47, inciso II, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. **Ação procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.844, de 24 de novembro de 2014, de Suzano, com determinação.** (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para o projeto de lei em exame, fato que obsta a demais análises materiais.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 119, de 2017, tendo em vista que se refere matérias de competência reservada privativamente ao Poder Executivo, ofendendo, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município e a orientação jurisprudencial.



IGAM[®]

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



Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM