



Porto Alegre, 1º de novembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 28.566/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 126, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a criação do sistema de calçada ecológica e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Esclarecida a competência legislativa do Município, determinados 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, o seu trâmite legislativo.

Entre esses aspectos, deve-se examinar 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.

Com efeito, verifica-se que um projeto de lei com esta matéria, proposto pelo Legislativo, revela a função de dispor sobre a organização e o funcionamento dos serviços públicos, atribuições que são típicas do Executivo, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

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

Artigo 2º- Os moradores poderão fazer opção pelo sistema de calçada ecológica, devendo por escrito manifestar interesse na Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

(...)

Artigo 11º – A administração municipal poderá autorizar a implantação da calçada ecológica para o morador que optar pela substituição dos passeios construídos de concretos ou revestimento cerâmico.

Porém, não é somente nos dispositivos acima transcritos – nos quais a atribuição de funções ao Poder Executivo está explícita – mas também naqueles em que, implicitamente, se constata a emissão de ordens àquele Poder, uma vez que as obras de ajardinamento e organização de equipamentos urbanos são realizadas por órgãos que integram a estrutura administrativa do Executivo, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal a respeito:

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;

(...)

XVIII – oficializar, obedecidas as normas urbanísticas aplicáveis, às vias logradouros públicos;

XIX – aprovar projetos de edificações e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos, observadas as diretrizes do Conselho do Plano Diretor;

Conforme deixou ensinado Hely Lopes Meirelles⁴, o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... 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 **atribuições** das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Em que pese o mérito de uma proposição como esta 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

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

postulado consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos:

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)

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 do Rio Grande do Sul, a exemplo das ementas transcritas a seguir, aplicáveis no que couberem ao caso em análise, uma vez que tratam da iniciativa parlamentar de lei para dispor sobre realização de obras públicas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.560/2007, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE PISO PERMEÁVEL E/OU ECOLÓGICO NOS PASSEIOS PÚBLICOS, PRAÇAS E JARDINS NAS ÁREAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 10, 60, II, " D ", E 82, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022238026, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 02/06/2008) (grifou-se)

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI EDITADA PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL QUE DISPOE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO REBAIXAMENTO DO MEIO-FIO DOS PASSEIOS PUBLICOS. VICIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESA VEDADA PELA CONSTITUICAO ESTADUAL. ACAO PROCEDENTE. (5FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003214590, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em 07/04/2003) (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para propor projeto de lei com esta matéria, fato que obsta a demais análises.



III. Sob a ótica da técnica legislativa, constata-se que a redação dos arts. 10 a 12 do projeto de lei em análise não está conforme a regra contida no art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", **seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste**; (grifou-se)

Portanto, cumpre lembrar que em todos os casos de elaboração legislativa, somente até o art. 9º, a numeração será ordinal; a partir do art. 10, toda a numeração deverá ser cardinal.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica do projeto de lei nº 126, de 2017, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matéria de competência privativamente reservada ao Poder Executivo, ofendendo, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica do Município e a orientação jurisprudencial.

Por último, recomenda-se a observar sempre as regras de elaboração legislativo, consoante explicado no item III desta Orientação Técnica.

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