



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 Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

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 Souza<sup>3</sup> 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:

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> 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;

<sup>3</sup> 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 Meirelles<sup>4</sup>, 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

---

<sup>4</sup> 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