



Porto Alegre, 10 de agosto de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 20.738/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio da servidora Joice Prestes, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 65, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a presença de intérprete da Língua Brasileira de Sinais em eventos oficiais promovidos por órgãos públicos municipais”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹. Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 6º sobre a autonomia deste ente federativo para legislar sobre matérias de interesse local².

Esclarecida a competência legislativa 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.

Em que pese o mérito do projeto de lei em análise, constata-se que a matéria se relaciona à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos locais, uma vez que visa a salvaguardar a inclusão de pessoas com deficiência, que são tão cidadãos sujeitos de direitos como quaisquer outros no

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, e **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**; (grifou-se)

(...)

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



Município, mas acaba por significar interferência do Legislativo nos eventos e demais serviços providos pelo Executivo. Nesse contexto, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

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)

Consoante 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 anteprojeto 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)

Por oportuno, a Constituição Federal traça a regra do princípio da repartição dos Poderes, reproduzida pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos:

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)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orienta-se em sentido semelhante, em tudo que se refere a serviços públicos, a exemplo da ementa a seguir transcrita, aplicável no que couber ao caso em análise:

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





ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONLIDADE. (...) LEI MUNICIPAL QUE **ASSEGURA AS PESSOAS SURDAS O DIREITO A SEREM ATENDIDAS NAS REPARTICOES PUBLICAS POR MEIO DA LINGUAGEM DOS SINAIS.** (...) **MOSTRA-SE INCONSTITUCIONAL A LEI MUNICIPAL** IMPUGNADA, **UMA VEZ QUE TRATA DE ATRIBUICOES DE ORGAOS DA ADMINISTRACAO LOCAL,** INDEFERINDO NA EXECUCAO ORCAMENTARIA DO MUNICIPIO. AFRONTA AO DISPOSTO PELOS ARTIGOS 10, 60, II, "D", E 149, III, DA CARTA ESTADUAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006137913, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Carlos Stangler Pereira, Julgado em 01/09/2003) (grifou-se)

Destarte, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal, mas também material, à luz das disposições constitucionais e da jurisprudência.

III. Prosseguindo na análise, embora a fundamentação jurídica descrita no item anterior já demonstre a inviabilidade da proposição em análise, constata-se que a matéria já se encontra regulada pela Lei Federal nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras:

Art. 2º Deve ser **garantido, por parte do poder público em geral** e empresas concessionárias de serviços públicos, **formas institucionalizadas de apoiar o uso e difusão da Língua Brasileira de Sinais - Libras como meio de comunicação objetiva** e de utilização corrente das comunidades surdas do Brasil.

Art. 3º **As instituições públicas** e empresas concessionárias de serviços públicos de assistência à saúde **devem garantir atendimento e tratamento adequado aos portadores de deficiência auditiva**, de acordo com as normas legais em vigor.

Como se vê, trata-se de uma ação nacional, de aplicação indistinta em todo o território brasileiro. Então pergunta-se: apenas com o advento da proposição em análise e sua possibilidade de conversão em lei, a adoção da Libras como meio de comunicação terá aplicação no Município de Guaíba?

Esclareça-se que a participação dos Municípios nestas ações não consiste na criação uma norma própria, mas em assegurar, no âmbito de sua competência, por diversas formas, a inclusão de pessoas com deficiência auditiva através da instituição da Libras como um meio de comunicação.

Ou seja, a legislação federal, por si só, já se impõe, não necessitando ser “recepcionada” pela regulamentação da legislação municipal, para sua aplicação no Município consulente.

A função típica do Poder Legislativo é a de “legislar”. Entretanto, outras funções lhe foram atribuídas, a exemplo da fiscalizadora, construída de forma a estabelecer um mecanismo jurídico-constitucional mantenedor do equilíbrio entre os



Poderes, por meio do qual o Legislativo, munido do poder-dever de fiscalização, fiscalizará a si próprio e aos demais Poderes.

O exercício das atribuições fiscalizatórias do Poder Legislativo se expressa pelas seguintes formas:

- ✓ Pedidos de informações;
- ✓ Convocações de Secretários ou equiparados para prestar esclarecimentos;
- ✓ Instauração de comissões parlamentares de inquérito.

Dessa forma, a fiscalização das atividades do Poder Executivo, especificamente no tocante às ações municipais de atenção às pessoas com deficiência, não se dá mediante elaboração de lei, mas pela efetiva investigação empreendida pelo Legislativo, solicitando e analisando informações, investigando e apurando fatos por meio das medidas regimentalmente previstas.

Assim, não é a existência de uma lei municipal que fará da Libras um canal institucional de comunicação; para este fim valerá a efetiva fiscalização do Executivo pelo Legislativo, o que inclui investigar e até representar a situação perante o Ministério Público e os órgãos de controle.

IV. Sob a ótica da técnica legislativa, constata-se que o art. 2º do projeto de lei em análise⁵, não está conforme a regra contida no art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "**entra em vigor na data de sua publicação**" para as leis de pequena repercussão. (grifou-se)

Portanto, em todos os casos de elaboração legislativa, o verbo deverá estar no tempo presente: **entra** em vigor na data de sua publicação.

V. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 65, de 2017, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere a matéria de competência reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

⁵ Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.





Outrossim, a matéria é objeto de legislação federal aplicável também ao Município, não necessitando de regulamentação no âmbito do ente municipal, cabendo a este ente federativo a execução das ações que a legislação determina.

Por último, recomenda-se também a observar sempre as normas de elaboração legislativa dos projetos de lei, conforme explicado no item IV desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Mariana Gloria de Assis
OAB/RS 79.079
Consultora do IGAM