



Porto Alegre, 20 de outubro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 27.210/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 114, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a disponibilização de cadeiras de rodas em todas as escolas da rede municipal de ensino”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram atribuídas as competências legislativas para dispor sobre tudo que se refere ao interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada 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 a proposição se relaciona à organização e funcionamento dos serviços públicos locais, na medida em que dispõe sobre uma “autorização” – que, diga-se de passagem, não foi requerida - ao Poder Executivo, atribuindo-lhe funções a executar, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal, por esta lei, autorizado a colocar uma cadeira de rodas em cada escola pública

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





municipal, destinada a possibilitar facilidade de locomoção aos alunos com deficiência ou que estejam temporariamente impossibilitados de caminhar.

Art. 2º Para atender as aquisições das cadeiras de rodas, **fica o Executivo autorizado a firmar parcerias com entidades do setor privado.**

Art. 3º **O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente Lei.** (grifos nossos)

Em que pese o mérito do projeto de lei em análise, na medida em que visa a salvaguardar valores como saúde e nutrição dos educandos, acaba por representar interferência do Legislativo nos serviços providos pelo Poder 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;**

(...)

XXIII – **providenciar e executar o ensino público**; (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)

Assim, a iniciativa do Legislativo apresenta-se como inconstitucional, na medida em que subverte o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos a seguir transcritos:

Constituição Federal:

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





Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo** e o Judiciário. (grifou-se)

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.** (grifou-se)

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)

Prosseguindo na análise, apenas para abordar fato que deve ser observado quanto ao art. 3º do projeto de lei em exame, que dispõe sobre a regulamentação da lei pelo Poder Executivo. Sobre este aspecto, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se pronunciou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios.** Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e **por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo,** padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. **Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes,** inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010)** (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 114, 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.

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.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

