

Porto Alegre, 22 de julho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 17.954/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 159, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a criação do Programa Disque Solidariedade e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios na Constituição Federal¹ e na Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei, a exemplo de determinados aspectos de ordem técnica que podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição também 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.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

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

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Com efeito, verifica-se que, a bem da verdade, o projeto de lei em análise acaba se reportando à prestação e ao funcionamento de serviços públicos que cabem ao Executivo, na medida em que cria um serviço novo e determina a sua execução a um órgão daquele Poder, no caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH, conforme demonstram os seguintes dispositivos do texto do projeto de lei:

Art. 2º O material doado será cadastrado e **depositado junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH.**

Parágrafo único. **A Prefeitura Municipal, em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH, ficará encarregada pela divulgação do programa** no âmbito do Município.

Art. 3º O recebimento das doações a que se refere o art. 1º **deverá ser registrado através de cadastro** contendo as informações específicas dos bens objetos da doação, assim como de seu doador, com dados pessoais, endereço e telefone.

Parágrafo único. **O Poder Executivo colocará à disposição dos doadores ramal telefônico para atendimento ao público**, destinado exclusivamente ao recebimento das doações.

Art. 4º Os critérios para a distribuição das doações as famílias carentes e entidades **deverão ser elaborados pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH.** (grifou-se)

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles⁵ nos legou a lição de que o Poder 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 munícipes**, e que **serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

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)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal censura legislações editadas com o propósito de delimitar o exercício de atribuições a encargo de órgãos administrativos, como se mostra no caso ora analisado. Cite-se, nesse sentido, o julgamento da ADI 776, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, publicada no DJ de 15/12/2006:

Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo "ultra vires", exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional. Isso significa, portanto, que refoge, ao domínio normativo da lei em sentido formal, veicular deliberações parlamentares que visem a desconstituir, "in concreto", procedimentos administrativos regularmente instaurados por órgãos do Poder Executivo, como resulta claro da norma legal ora referida. (grifos nossos)

Pois bem, justamente aqui se observa o tema da repercussão geral 917 do Supremo Tribunal Federal, pelo qual se configura a interferência de um Poder nas atribuições de outro para dispor sobre organização e funcionamento de seus serviços, violando assim o postulado da independência e harmonia entre os Poderes.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Ainda nesse contexto, esclareça-se também 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 postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁶.

A título de exemplos, a jurisprudência sobre a matéria da criação de serviços de disque também se posiciona pela inviabilidade da iniciativa parlamentar em casos similares a este, a

⁶ 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. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Rio Grande

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica. (grifou-se)

teor das seguintes ementas dos seguintes Tribunais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.881/2009 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ CUJO **PROCESSO LEGISLATIVO FOI DEFLAGRADO POR VEREADOR**. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. LEGISLAÇÃO QUE TRATA SOBRE PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DOS ATOS DE PICHAGEM 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 pichagem contra o Patrimônio Público, **seja estabelecendo o modelo de funcionamento do "Disque-pichagem"**, ou ainda criando atribuições para a Guarda Municipal e dispondo 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) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.887, de 08 de setembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, **de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação do serviço 'Disque-Denúncia** de agressões ao meio ambiente' - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada – Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada – Violação, entretanto, aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – **Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa – Ação procedente**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2030819-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 23/06/2017) (grifou-se)

Assim, por todos estes ângulos de análise, considera-se ilegítima a presente iniciativa do Poder Legislativo, pois o projeto de lei em tela, ao impor determinações de serviços a órgãos do Executivo em matéria reservada àquele Poder, acaba por invadir a competência privativa do Prefeito.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 159, de 2021, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir à criação e execução de serviços públicos, matéria de competência reservada ao Executivo, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.



Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM