

Porto Alegre, 23 de setembro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 24.042/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 222, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a criação da Central de coleta e distribuição municipal – CCDM, na cidade de Rio Grande - RS e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios na Constituição Federal¹ e na Lei Orgânica Municipal quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local².

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina 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)

Com efeito, verifica-se que, em essência, o projeto de lei em análise revela a função de dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que se infere no parágrafo único do art. 1º do projeto de lei que a administração e funcionamento da Central de Coleta e Distribuição Municipal – CCDM ficarão a cargo do setor de defesa civil ou à “Secretaria competente”.

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.

Ocorre que, a partir da execução das referidas ações se delineia a competência privativa do Prefeito para dispor sobre esta matéria, na medida em que o recebimento das doações e materiais coletados, bem como a sua distribuição acabarão por ser praticados por servidores públicos em órgãos municipais, configurando-se assim como serviço.

Assim, neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, sempre é de bom alvitre lembrar dos ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁴, segundo o qual 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 atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Outrossim, a regulamentação da lei pelo Executivo (vide art. 2º do projeto de Lei nº 222, de 2021) é ato privativo do Prefeito que não pode lhe ser determinado pela Câmara. Neste sentido, a Lei Orgânica do Município dispõe o seguinte no art. 51:

Art. 51. Compete privativamente ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara Municipal e tomar as medidas necessárias para sua fiel execução;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

Com efeito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS) já se posicionou contrário à tentativa de imposição da regulamentação da lei pelo Executivo, por considerá-la uma emissão de ordem por um Poder a outro, o que é incompatível com o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes. Neste sentido, vejase a seguinte ementa de sua jurisprudência:

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

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

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)

Outrossim, 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 postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁵.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. A título de exemplo, tratando-se da formação de estoques de bens e equipamentos, o TJ/RS se posiciona pela inviabilidade da iniciativa parlamentar, a teor da jurisprudência abaixo transcrita a título de exemplo, aplicável no que couber ao caso em análise por semelhança:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.032/2010 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. CRIAÇÃO DE BANCO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, MÓVEIS E UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da

⁵ 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 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)

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 - criação de banco de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos no âmbito do Município de Gravataí - e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal** a Lei nº3.032/2010, do Município de Gravataí/RS. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040358459, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 23/05/2011) (grifou-se)

Destarte, por todos esses ângulos de análise, o projeto de lei ora examinado apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já deveria obstar à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais, legais e regimentais e também da jurisprudência.

III. Diante de todo o exposto, opina-se pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 222, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias de competência cuja iniciativa é reservada privativamente ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

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 legislativa 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