



Porto Alegre, 9 de julho de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 27.507/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho, por meio da servidora Viviane Muller Menezes, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei s/nº, datado de 1º de julho de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a implantação de ecopontos de coleta de tampas plásticas nos órgãos da Administração Municipal de Carazinho”.

II. Preliminarmente, a matéria se refere ao âmbito local, competência do Município para dispor sobre assunto de seu interesse, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Porém, esclareça-se que 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. Assim, deve ser analisada a iniciativa para deflagrar o processo legislativo no Município. Segundo André Leandro Barbi de Souza³:

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)

Em princípio, constata-se que a proposição não trata apenas da instituição

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 7º - A competência legislativa e administrativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.

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



de um programa, mas acaba por impor a execução de atos e serviços ao Executivo, pois trata de dispor sobre a forma como funcionará o recolhimento das tampinhas, definindo os pontos de coleta e os materiais que poderão ser descartados, quem poderá retirá-los, as entidades beneficiadas.

Em que pese o mérito do projeto de lei em análise, acaba por significar interferência do Legislativo no âmbito dos órgãos do Executivo. Nesse contexto, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 29 **São de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**
(...)
III - criação, estruturação e **atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**
(...)
Art. 53 - **Compete privativamente ao Prefeito:**
(...)
VI - dispor sobre a organização e o **funcionamento da administração municipal**, na forma da lei; (grifou-se)
(...)
X - **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;**

Nesse 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 munícipes**, 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)

Esclareça-se que na competência delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consoante postulado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁵.

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

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 Carazinho:

Art. 3º - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**



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 de São Paulo em casos semelhantes, a teor da ementa de jurisprudência abaixo transcrita, aplicável por semelhança no que couber ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Mogi Mirim - Lei Municipal nº 5.043, de 6 de dezembro de 2010 (que "**Dispõe sobre a instituição do programa de coleta seletiva contínua de lixo tecnológico, denominado Ecoponto Digital e dá outras providências**") - **Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade** - **Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes** - Criação de despesa sem indicação da fonte de custeio - Violação aos artigos 5º; 24, § 2º, I; 25; 144 e 176, I, todos da CE - **Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0031317-02.2012.8.26.0000; Relator (a): De Santi Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/08/2012; Data de Registro: 12/09/2012) (grifou-se)

Dessa forma, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo do Município para o projeto de lei examinado, o que por si só já dispensa outras análises materiais.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica do projeto de lei analisado pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias de competência cuja iniciativa é reservada ao 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 jurisprudência.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de propô-la sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B

Brunno Bossle
OAB/RS 92.802

Parágrafo Único – Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e ao cidadão investido na função de um deles, o exercício de função em outro.** (grifou-se)



Consultor do IGAM

Supervisor de Processos do IGAM