



Porto Alegre, 8 de março de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 5.603/2018.

I. O Poder Legislativo do Município de São Francisco de Paula, RS, através de consulta enviada ao IGAM por Daniela Santos, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei, com origem parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa “Adote um Ponto de Ônibus” e dá outras providências.

II. Inicialmente, cumpre asseverar que na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se.

Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir, em suas Leis Maiores, o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal¹, por simetria, reproduziram esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

III. No caso telado, o projeto de lei analisado, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, a proposição telada, originada no Poder Legislativo, ao delegar em diversos dispositivos (arts. 3º, 4º, 9º e 10) atribuições a unidades administrativas² do Poder Executivo, bem como ao pretender interferir

¹ Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedada à delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

² LOM

Art. 66. Compete privativamente ao Prefeito:

....



diretamente na organização e funcionamento da administração configura, à evidência, infringe ao dispositivo constitucional referido.

José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"* (em "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, pág. 116).

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal da Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa

Essa é a lição de Gilmar Ferreira Mendes quando afirma que *"Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas"* (em "Jurisdição Constitucional", Saraiva, 1998, pág. 263).

Nesse sentido, veja-se a recente jurisprudência do TJRS, onde se examinou matéria análoga a ora examinada, a qual confirma o reiterado posicionamento do órgão, acerca da matéria:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MARAU. LEI MUNICIPAL N. 5.055/2014 QUE CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO DAS NASCENTES NO MUNICÍPIO DE MARAU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI N. 5.056/2014 QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REAPROVEITAMENTO DO ÓLEO DE COZINHA USADO NO MUNICÍPIO DE MARAU. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e que importa em aumento de despesa. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063135891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 06/04/2015)

Observe-se, ainda, que a implementação a medida objeto da proposição analisada dependeria exclusivamente de atuação do Poder Executivo, o que enfatiza ainda mais a inviabilidade jurídica por vício de iniciativa da proposição, conforme se infere da decisão do TJRS a seguir transcrita:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. LEI Nº 2.785/2012, QUE

- dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração na forma da Lei



ALTERA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL N.º 2.381/2010. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. 1. O controle de constitucionalidade em abstrato de lei ou ato normativo municipal tendo como parâmetro de constitucionalidade a Lei Orgânica, na esteira de reiterados precedentes do Supremo Tribunal Federal, é inadmissível, por absoluta falta de previsão constitucional (STF, RE 175.087/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 19/03/2002). Dito de outro modo, se a lei ou ato normativo municipal afronta diretamente a Lei Orgânica do ente político, e não a Constituição, a hipótese é de ilegalidade, não sendo objeto de ação direta de inconstitucionalidade (STF, ADI 1540/MS, Rel. Min. Maurício Correa, j. 25/06/1997). 2. **Em plano de inconstitucionalidade formal, o regramento municipal impugnado, ao criar proposta cujos mecanismos para a execução são atribuídos ao Poder Executivo, foi além da esfera de competência reconhecida ao Poder Legislativo, interferindo diretamente na organização administrativa do Município. Violação ao que assentam os artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, d, 82, inciso VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013)**

Em síntese, a proposição analisada não poderia ter sido originada no Poder Legislativo, uma vez que expressamente impõe atribuições ao Poder Executivo e suas unidades administrativas, sendo essa matéria de competência privativa do chefe daquele Poder.

Neste sentido, por ser a matéria da competência privativa do Prefeito, desnecessária qualquer autorização legislativa para que o chefe do Poder Executivo exerça sua competência, sendo entendidas leis autorizativas como normas ordenatórias, e, neste sentido, ofensivas ao princípio da independência dos poderes, conforme se verifica do precedente jurisprudencial a seguir transcrito:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE HERVAL. LEI AUTORIZATIVA. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal n.º 1.101/2013, do Município de Herval, que dispõe sobre o transporte para locomoção de alunos de Herval para Arroio Grande/RS, por tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é do Chefe do Executivo. 2. A expressão "fica o Poder Executivo Municipal autorizado a viabilizar transporte...", em que pese a louvável intenção do legislador, não significa mera concessão de faculdade ao Prefeito para que assim proceda, possuindo evidente caráter impositivo. 3. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de



Inconstitucionalidade Nº 70055716161, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 28/10/2013)

IV. Dito isto, consoante às ponderações deduzidas, conclui-se que o projeto de lei analisado, não têm sustentação constitucional, concluindo-se por sua inviabilidade jurídica, face à ocorrência de vício de iniciativa, no caso concreto.

Como forma de dar continuidade a discussão, sugere-se a conversão do projeto de lei em indicação a ser remetida ao chefe do Poder Executivo, que detém competência sobre matéria atinente a organização e funcionamento da administração.

O IGAM permanece à disposição.

EVERTON M. PAIM
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM

MARCOS DANIEL LEÃO
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM