



Porto Alegre, 14 de agosto de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 21.561/2018.

I. O Poder Legislativo do Município de São Francisco de Paula, através de consulta enviada ao IGAM por Daniela Santos, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 011, de 2018, de iniciativa parlamentar, o qual autoriza o Poder Executivo a instituir o Projeto “Ronda Municipal Preventiva e Fiscalizatória contra o Abigeato.

II. Inicialmente, no que respeita a competência legislativa do Município para dispor da matéria objeto da proposição analisada, importa registrar que a Constituição Federal¹, ao estabelecer a divisão de competências legislativas entre os entes federados, reservou aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Desta forma, na medida em que, à evidência, dispor sobre a criação, na estrutura administrativa, de uma patrulha municipal de combate ao abigeato no território municipal é assunto de interesse local, tem-se por competente o município para legislar sobre a matéria.

III. Constatada a competência do Município para dispor sobre a matéria objeto do projeto de lei analisado, necessário verificar se a deflagração do processo legislativo, no caso concreto, observou a ordem legal e constitucional de regência da matéria.

Observe-se, neste sentido, que a Lei Orgânica do Município de São Francisco de Paula, em seu art. 53, IV, estabelece que são da iniciativa privativa do Prefeito projetos de lei que disponham sobre a organização administrativa dos serviços do Município.

Referido comando legal tem matriz constitucional no disposto no art. 61, § 1º, da Carta Política Nacional, de observância obrigatória por todos os entes federados, que estabelece reserva da iniciativa ao chefe do Poder Executivo relativamente as matérias que digam respeito a estruturação e as atribuições dos órgãos da Administração.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Neste sentido o Supremo Tribunal Federal, em julgamento ao qual foi conferida repercussão geral (Tema 917), asseverou que as matérias cuja iniciativa é reservada ao chefe do Poder Executivo são aquelas elencadas no art. 61, § 1º, da CF/88, sendo, portanto, da iniciativa privativa do prefeito as matérias relativas estrutura e atribuições dos órgãos do Poder Executivo.

Sendo assim, no que se refere ao exercício da iniciativa legislativa no caso concreto, verifica-se que não pode o Poder Legislativo impor conduta administrativa ao Poder Executivo, objetivando dar concretude ao objeto legislado, como expressamente determinam os arts. 1º, 2º, 5º e 6º, do texto projetado, porque é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo dispor sobre as atribuições das Secretarias e órgãos municipais.

Acerca do tema, acresce citar 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". São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 263).

Nesse sentido, veja-se recente precedente jurisprudencial pontual do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, quanto a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar com objeto similar ao do projeto de lei nº 011, de 2018:

Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI Nº 5.943/2012, MUNICÍPIO DE PELOTAS. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO DE COMBATE AO ABIGEATO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. ARTIGOS 10, 19, 60, II, D, E 82, II, III E VII, CE/89. Afigura-se inconstitucional lei de iniciativa do legislativo municipal criando Comissão de Combate ao Abigeano, composta por órgãos do Executivo Municipal - inclusive o Prefeito -, afora outras esferas de Poder Estadual (inclusive do Poder Judiciário) e Federal, a par de lhe conferir atribuições cuja definição não toca ao órgão autor do projeto de lei, em nítida ofensa aos artigos 10, 19, 60, II, d, e 82, II, III e VII, CE/89, sem falar no aumento de despesas gerado pelo funcionamento da questionada Comissão. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050856905, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/01/2013)

Veja-se que, no caso objeto de análise na ADI aqui referida, assim como no projeto de lei nº 021, de 2018, além de criar atribuições ao Poder Executivo Municipal, o legislador cria atribuições a órgãos de outra esfera de poder (art. 4º), o que, por si só, já inviabilizaria juridicamente a proposição.

O fato da proposição que contenha vício de iniciativa ser autorizativa não afasta a inconstitucionalidade formal decorrente do exercício legislativo por quem não tenha competência para fazê-lo, pois, consoante o entendimento assentado pelo Poder Judiciário, a autorização legislativa não significa mera concessão de faculdade ao Prefeito para que

assim proceda, possuindo evidente caráter impositivo, consoante se verifica do entendimento assentado pelo TJRS no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 70061698494 e 70055716161.

IV. Dito isto, conclui-se no sentido de que não tem o vereador legitimidade para deflagrar o processo legislativo que objetiva impor conduta administrativa ao governo municipal, razão pela qual opina-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei 021, de 2018.

O Vereador poderá sugerir, através de indicação, a adoção da medida ao Prefeito, nos termos do Regimento Interno.

O IGAM permanece à disposição.



EVERTON M. PAIM
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM