

Porto Alegre, 3 de dezembro de 2015.

Orientação Técnica IGAM nº 24.867/2015.

I. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, RS, solicita orientação acerca de Projeto de Lei nº 127, de 2015, de origem do Poder Legislativo, que visa tornar “obrigatória a exibição de vídeos educativos sobre doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, para fins de acesso à informação, conscientização, prevenção e enfrentamento da doença, na abertura de todos os shows artísticos, eventos culturais e educacionais, com a presença de público no Município de Novo Hamburgo”.

II. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios a condição de ente da Federação, passando os mesmos a serem regidos por suas Leis Orgânicas, consoante *caput* do art. 29¹.

Acerca da iniciativa para deflagrar o processo legislativo. André Leandro Barbi de Souza² ensina:

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).

A Lei Orgânica Municipal expressa a competência privativa do Prefeito, a qual se destaca, a de dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração, no inciso VI do art.59:

Art.59 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e a funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

¹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

² SOUZA, André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. P 31 e 32.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul traz julgados relacionados a inconstitucionalidade de projetos de lei de origem do Poder Legislativo que criam obrigações para o Poder Executivo, como segue:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. **CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO.** AUMENTO DE DESPESAS. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023802846, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 15/09/2008)

O Supremo Tribunal Federal tem o mesmo entendimento:

"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na **elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.**" (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) No mesmo sentido: AI 643.926-ED, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-3-2012, Primeira Turma, DJE 12-4-2012.

Cumpre ressaltar que, o STF já se posicionou que a expressão "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública(...)" contida no inciso II da alínea "e", do §1º do art. 61³, refere-se extensivamente a qualquer envolvimento de órgão da Administração Pública, e não apenas e necessariamente a sua "criação e extinção". Verifica-se tal alegação na ementa da ADIN nº 2.799/RS⁴: "Controle Concentrado de Constitucionalidade – *liminar*. Há o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro quando o diploma atacado resultou de iniciativa parlamentar e veio a disciplinar programa de desenvolvimento estadual – submetendo-o à Secretaria de Estado – a dispor sobre a estrutura funcional pertinente. Segundo a Carta da República, incumbe ao chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo que envolva órgão da Administração Pública – alínea “e” do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal".

³ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

⁴ ADI 2799 / RS - RIO GRANDE DO SUL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 18/09/2014

III. No caso concreto, o Projeto de Lei proposto pelo vereador traz em seu conteúdo dispositivos relacionados à matéria cuja iniciativa foi reservada ao Chefe do Poder Executivo local, bem como em seu contexto gera obrigações à iniciativa privativa do mesmo Poder, e até mesmo poderiam vir a criar reserva de mercado.

Deste modo, a obrigação de exibição dos vídeos em questão, de acordo com o disposto no texto projetado, dispõe que a criação dos vídeos será de responsabilidade das empresas administradoras de cinemas e dos produtores de shows ou eventos culturais realizados no Município, ou seja, obrigando a todos os que pretendem a realização dos atos, apresentar os vídeos de caráter educativo.

Cumpre referir que este fato não pode ser utilizado para criar restrições⁵ de participação de outros interessados, na eventualidade da realização de seleção pública para apresentação em shows e eventos.

Desta feita, não cabe ao Poder Público intervir no domínio econômico. Neste sentido, a Constituição Federal dispõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(...)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

⁵ MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE FEIRA. LEI LOCAL QUE IMPÕE RESTRIÇÕES AO FUNCIONAMENTO DE FEIRAS EM EVIDENTE PROTEÇÃO AO COMÉRCIO LOCAL. ILEGALIDADE CONFIGURADA. Não obstante facultado ao Poder Público Municipal, legítima e legalmente, com respaldo em lei municipal, no caso, Lei nº 2.492/01, do Município de São Gabriel, definir regras para regularizar a realização de feiras de comércio, sem que isso implique violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e a livre concorrência, por quanto, além de tais princípios não serem absolutos, é dever da administração zelar pelos interesses do mercado local e pela segurança na realização de eventos, não podem as exigências ir além do razoável, impondo condições que criem embaraço ou tornem difícil o exercício do comércio, ou imponha condições diferenciadas, como no caso dos autos, em que: a) condiciona a realização do evento à comprovação de entrega de convites às entidades representativas do comércio e da indústria local; b) estabelece prazo exígido de funcionamento e c) exige o recolhimento de valor exorbitante para a liberação do alvará, o qual não é exigido do comércio local. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70029069739, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 12/08/2009)

(...)

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à **dominação dos mercados**, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. (grifou-se)

O art. 2º da proposição prevê que o conteúdo dos vídeos educativos deverá ser previamente elaborado sob supervisão técnica de uma equipe multidisciplinar de servidores da Secretaria de Saúde, Secretaria de Cultura e Turismo, e Secretaria de Educação e Desporto.

No art.3º, estabelece que a concessão de alvará para cada evento resta condicionada à assinatura, pelo promotor do mesmo, de termo de ciência e compromisso de veiculação do vídeo pertinente.

Por fim, no art.4º impõem a obrigação de regulamentação ao Executivo, na medida em que afronta o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos⁶.

Nesta esteira, os dispositivos do Projeto criam obrigações ao Prefeito e adentram na sua iniciativa reservada, tornando inviável a apresentação da proposta por vereador.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade da proposição, em razão dos fundamentos apresentados na presente Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

André Leandro Barbi de Souza
OAB/RS 27.755
Sócio e Diretor Jurídico do IGAM

⁶ - Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Constituição Estadual:

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

Lei Orgânica Municipal

Art. 2º - São poderes do Município, independentes, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.



Vanessa L. Pedrozo Demetrio
OAB/RS 46E846
Consultora do IGAM