

Porto Alegre, 7 de junho de 2016.

Orientação Técnica IGAM nº 9.123/2016

I. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, RS, por meio do Procurador-Geral da Câmara, André von Berg, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 64, de 2016, com origem no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a cobrança individualizada dos serviços de água e gás de cozinha, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹. Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 6º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local².

Esclarecida a competência legislativa do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva³ ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Constata-se que a matéria se relaciona à organização e funcionamento dos serviços públicos locais, uma vez que a instalação de medidores individuais nas unidades residenciais e não residenciais coletivas faz parte dos projetos de construções, cuja aprovação constitui serviço público prestado diretamente pelo próprio Município, por meio de atribuições que competem ao Executivo.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)

II. promulgar leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

³ Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

Em que pese o mérito do projeto de lei em análise, na medida em que visa a salvaguardar o efetivo consumo de cada unidade imobiliária, a instalação desses equipamentos de medição acaba por representar interferência do Legislativo nos serviços providos pelo Executivo. Nesse contexto, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 59 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

X. planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XIX. **aprovar projetos de edificações** e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

(grifou-se)

Nesse contexto, delineia-se a competência do Executivo, conforme deixou ensinado Hely Lopes Meirelles⁴:

... 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)

Tenha-se em mente, outrossim, que a inclusão dessa instalação obrigatória nos projetos de edificações gera aumento de despesa ao Executivo, o que é vedado ao Legislativo, nos termos do art. 63 da Constituição Federal⁵, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

Por oportuno, a Constituição Federal traça a regra do princípio da repartição dos Poderes, reproduzida pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos:

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

⁵ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; (grifou-se)

- 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 Novo Hamburgo:

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

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

§ 2º O cidadão, investido na função de um deles, não pode exercer a de outro, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

(grifou-se)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orienta-se em sentido semelhante, em tudo que se refere a serviços públicos, a exemplo da ementa a seguir transcrita, aplicável no que couber ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 18/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE ACRESCENTA LETRA " I " NO ITEM 04 DO ARTIGO 78 DO CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO. Dispositivo que determina a fixação de porta-bolsas em banheiros femininos de Restaurantes, Clubes Sociais, CTGs, Entidades, Escolas, Universidades, Bares, Shopping Center, Lancherias, Clínicas Médicas e Odontológicas, Órgãos Públicos, tais como Prefeitura, Câmara de Vereadores, Posto de Saúde, Biblioteca, Casa de Cultura, entre outros de circulação de público feminino. **VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** Ato normativo que implica evidente aumento da despesa pública, porquanto desacompanhado de prévia dotação orçamentária, ou de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** Afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", 61, I, 82, II e VII, 149 e 154, I, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022889208, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 02/06/2008) (grifou-se)

Destarte, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal, mas também material, à luz da Constituição e da jurisprudência.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 64, de 2016, pela via parlamentar, tendo em vista o vício para sua iniciativa, a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o princípio da



independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município e a jurisprudência.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Machado".

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Bruno Bossle".

Bruno Bossle
OAB/RS 92.802
Consultor do IGAM