



Porto Alegre, 6 de outubro de 2021.

## Orientação Técnica IGAM nº 25.051/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 139, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui o projeto de Lei ADOTE UMA PARADA DE ÔNIBUS”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria se encontra prevista nas competências conferidas aos Municípios para legislar sobre determinados assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal:

Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

(...)

XVII - regular a utilização dos logradouros públicos e, especialmente no perímetro urbano, determinar o itinerário e os pontos das paradas dos transportes coletivos;

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Para André Leandro Barbi de Souza<sup>2</sup>, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

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**

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.





**hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)**

À primeira vista, considerando que o funcionamento de serviços como a limpeza pública competem à Prefeitura, poder-se-ia estar diante da indevida atribuição de funções pelo Legislativo ao Executivo, a quem a Lei Orgânica Municipal dispõe a competência para regulamentar as leis e para o provimento de serviços públicos no Município e, assim, poderia afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes<sup>3</sup>. Neste sentido, inclusive, há semelhante entendimento da jurisprudência:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS' - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2236622-36.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/03/2019; Data de Registro: 14/03/2019) (grifou-se)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 2.644, de 28 de novembro de 2019, do Município de Pirajuí – Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação e disciplina do projeto "Esse Ponto é uma Parada" – Ingerência do Poder Legislativo em matéria reservada ao Executivo, atinente a bens e serviços públicos – Imposição ao Poder Executivo local de obrigação sobre o que, e como, fazer em pontos de parada de ônibus coletivo municipal – Vício de iniciativa configurado – Violação ao princípio da Separação dos Poderes e à direção superior da Administração – Ofensa aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, todos da Constituição Bandeirante – Criação de despesa – Previsão de vigência a partir do exercício seguinte ao da publicação da lei – Ação direta julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188907-27.2020.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/05/2021; Data de Registro: 27/05/2021) (grifou-se)**

Porém, nesse amplo contexto, e com a finalidade de fazer uma leitura menos

<sup>3</sup> 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 Guaíba:

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

Parágrafo Único – É vedada a delegação de atribuições entre poderes. (grifou-se)





restritiva de proposições originadas no Legislativo, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes, como se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do RE nº 745660, pelo Ministro José Antônio Dias Toffoli:

Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08).

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Executivo no art. 61, § 1º, da CF, entendimento aplicável por analogia aos Municípios pelo princípio da simetria.

Embora, por um lado, para que se torne uma realidade no Município, os atos de “adoção” das paradas de ônibus pelas empresas privadas tenham que passar inevitavelmente pela celebração de uma parceria com o Executivo, por outro lado, a rigor, não se constata no texto do projeto de lei a determinação direta de quaisquer serviços pela Prefeitura.

III. Diante do exposto, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 139, de 2021. Por oportuno, observa-se que no arquivo encaminhado para análise não consta a chamada cláusula de vigência da norma, conforme orienta o art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 1998<sup>4</sup>, razão porque se recomenda a revisão do texto.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, também pode-se fazer a proposição sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM

<sup>4</sup> Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

