



Porto Alegre, 28 de outubro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 27.155/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 153, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera a Lei Municipal n.º 1.424, de 18 de agosto de 1998, que estabelece normas para a exploração do comércio ambulante e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina 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 hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

À primeira vista, comente-se apenas que o uso de termos referentes ao “estacionamento” de veículos do comércio ambulante conduziu a uma primeira impressão de que a proposição trataria da matéria da organização de estacionamentos rotativos nas vias públicas, matéria que se sabe ser de competência reservada ao Executivo⁴. Assim, em princípio de análise

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² 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;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴ Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:





poder-se-ia pensar que a matéria objeto da proposição em exame se colocaria diante da indevida atribuição de funções pelo Legislativo ao Executivo e, assim, poderia afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁵.

Entretanto, observa-se que, a rigor, a proposição não interfere na organização administrativa, assim como não há a criação de novas despesas não autorizadas para o Município, bem como não cria nenhuma nova atribuição expressamente ao Poder Executivo, que já possui o dever de administrar o Município e prestar os serviços públicos em decorrência de suas funções institucionais, inclusive quanto à legalidade da prática de vários tipos de comércio em seu território.

Neste sentido, por ser pertinente, cita-se que o Supremo Tribunal Federal apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 no âmbito de repercussão geral nº 917:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Ainda nesse contexto, o STF 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 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,

(...)

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

⁵ 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)





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, aqui citado tão somente com fins de analogia.

Porém, a regulamentação da lei pelo Executivo regulamentar a lei (art. 5º do projeto de Lei nº 153, de 2021) é ato privativo do Prefeito que não pode lhe ser determinado pela Câmara. Neste sentido, a Lei Orgânica do Município dispõe o seguinte no art. 52:

Art. 52. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, tornando-as de conhecimento público, bem como expedir decretos, e regulamentos para a sua fiel execução;

Com efeito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS) já se posicionou contrário à tentativa de imposição de prazo para regulamentação da lei pelo Executivo, por considerá-la uma emissão de ordem por um Poder a outro, o que é incompatível com o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes. Neste sentido, veja-se a seguinte ementa de sua jurisprudência:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. **MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios.** Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e **por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo**, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, **que "determina" prazo para o cumprimento da medida. Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes**, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **ACÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Acção Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010) (grifou-se)**

PLL 153/2021 - AUTORIA: Ver. Alex Medeiros
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 015752 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D82328A5FFBEF6955D5DBE3E61994099





De resto, quando se analisa a questão pelo ângulo do papel do Poder Legislativo que é o de, no exercício de sua função legislativa, ter a prerrogativa institucional primordial para dizer o direito, criar o direito, vislumbra-se viabilidade para esta intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo.

III. Diante do exposto, opina-se que o Projeto de Lei nº 153, de 2021, possui conteúdo materialmente viável, orientando-se apenas para retirar do texto o art. 5º sobre a determinação para o Executivo regulamentar a lei. Uma vez feita esta correção, o referido projeto de lei estará então apto a seguir os demais trâmites do processo legislativo até a deliberação de mérito do Plenário desta Câmara Municipal.

O IGAM permanece à disposição.

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

PLL 153/2021 - AUTORIA: Ver. Alex Medeiros
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 015752 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D82328A5FFB6F6955D5DBE3E61994099

