



Porto Alegre, 30 de novembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 31.274/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio da servidora Joice, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 146, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui a Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao uso de bicicleta no âmbito do Município de Guaíba e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Esclarecida a competência legislativa do Município, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

Entre esses aspectos, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³ 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 hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.

Com efeito, verifica-se que um projeto de lei com esta matéria, proposto pelo Legislativo, revela a função de dispor sobre a organização e o funcionamento dos

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.





serviços públicos, atribuições que são típicas do Executivo, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 1º - Fica instituído no âmbito do Município de Guaíba o projeto de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao uso de bicicleta.

(...)

Art. 4º - **O poder Executivo Municipal poderá fomentar campanhas publicitárias de educação e conscientização da Política de Mobilidade Sustentável**, dando ênfase à aplicação de normas de uso da bicicleta. (grifou-se)

Porém, não é somente nos dispositivos acima transcritos – nos quais a atribuição de funções ao Poder Executivo está explícita – mas também naqueles em que, implicitamente, se constata a emissão de ordens àquele Poder, uma vez que a instituição de uma política municipal, no caso, para mobilidade sustentável, realização de campanhas e atos de incentivo ao uso de bicicletas, perpassam pela estrutura viária do Município, interferindo na organização e funcionamento dos órgãos que integram a prefeitura, sendo pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal a respeito:

Art. 52 - 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;

(...)

XVIII – oficializar, obedecidas as normas urbanísticas aplicáveis, às vias logradouros públicos;

Conforme deixou ensinado Hely Lopes Meirelles⁴, o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... 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 **atribuições** das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Em que pese o mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o

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





postulado consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos:

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)

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Nesta mesma direção orienta-se o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a exemplo da ementa transcrita a seguir, aplicável no que couber ao caso em análise, uma vez que trata da iniciativa parlamentar de lei e, em consequência, acaba por dispor sobre realização de determinadas atividades e serviços públicos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.527, DE 13 DE AGOSTO DE 2013, DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IGREJINHA. LEI QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS DE BICICLETAS (BICICLETÁRIOS) EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS E NOS EQUIPAMENTOS URBANOS COLETIVOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. TEMÁTICA QUE TOCA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IMPLICAÇÃO DE GASTOS NÃO PREVISTOS NAS LEIS ORÇAMENTARIAS ANUAIS. VÍCIO DE ORDEM MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º DA CRFB (C/C O ART. 1º, FINAL, DA CERGS), 5º, CAPUT, 8º, CAPUT (C/C O ART. 3º, CAPUT, DA LOM), 10, 60, INC. II, AL. "D", 82, INCS. II, III E VII, 149, INCS. I, II E III, E 154, INCS. I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. PEDIDO DECLARATÓRIO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70057492258, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 23/11/2015) (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para propor projeto de lei com este objeto, fato que obsta a demais análises materiais.





III. Sob a ótica da técnica legislativa, constata-se que a redação do art. 5º do projeto de lei em análise⁵ não está conforme a regra contida no art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis:

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. (grifou-se)

Portanto, em todos os casos de elaboração legislativa, o verbo deverá estar no tempo presente: **entra** em vigor na data de sua publicação.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica do projeto de lei nº 146, de 2017, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias de competência privativamente reservada ao Poder Executivo, ofendendo, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica do Município e a orientação jurisprudencial.

Por ser meritória, a título de sugestão, pode-se propor Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

Por último, recomenda-se a observar sempre as regras de elaboração legislativa, consoante explicado no item III desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

⁵ Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

