

Porto Alegre, 17 de junho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 14.487/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 135, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Criar vagas rotativas, exclusivas para Transportes por aplicativos. Em pontos De grande circulação de pessoas na Cidade de Rio Grande e dá outras providências".

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Esclareça-se, ainda, que ao Município compete o disciplinamento para o uso das vias públicas, seja para a circulação ou o estacionamento. Neste sentido, a Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), assim dispõe:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

Nesse contexto, mencione-se também as obrigações que se impõem ao Município em matéria da exploração econômica do estacionamento rotativo como serviço público, por decorrência do art. 175 Constituição Federal³ e do art. 1º da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

(...)

VII - **organizar e prestar, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos locais**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (grifou-se)

³ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente **ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos**. (grifou-se)

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos⁴.

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei

. 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. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza⁵, 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.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁶ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem, a exemplo dos seguintes dispositivos do projeto de lei:

Art. 3º Esses pontos serão constatados pela Secretaria Municipal de Trânsito.

⁴ Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos. (grifamos)

⁵ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁶ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

06/

Art. 4º A implantação desta Lei ficará a cargo da Secretaria Municipal de Trânsito.

Nesse sentido, considera-se que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo no Executivo, na medida em que se reporta à prestação e funcionamento dos serviços públicos, uma vez que a matéria de estacionamentos, seja para organização nas vias públicas ou para exploração, é diretamente prestada pelo Executivo ou tem sua exploração concedida a terceiros nos termos da legislação vigente.

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, cada um respeitando a esfera de competência do outro, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁷.

Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre a organização e funcionamento de serviços públicos no Município, das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. Especificamente, acerca da matéria tratada na proposição analisada, veja-se as seguintes ementas de jurisprudência ilustram:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL LEI Nº 10.006, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2015. **PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE O ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO NAS VIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. CONFIGURADOS VÍCIO FORMAL E MATERIAL.** ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068200468, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 05/09/2016) (grifamos)

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL (...) **EXERCICIO DAS ATIVIDADES DA AREA AZUL (ESTACIONAMENTO PAGO NAS VIAS PUBLICAS DA CAPITAL) - LEI N. 7775/96, DO MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE. VICIO DE INICIATIVA. O ESTACIONAMENTO PAGO NAS VIAS PUBLICAS DA AREA CENTRAL DO MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE, INSTITUIDO PELA LEI N. 6002/87, E MATERIA QUE DIZ COM A ESTRUTURA, ORGANIZACAO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRACAO MUNICIPAL, FICANDO SUJEITO AO CONTROLE E ADMINISTRACAO DA PREFEITURA. A INICIATIVA DE LEI A RESPEITO, E PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL.** A FORMA DE PREENCHIMENTO DAS FUNCOES OU QUE

⁷ 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 Rio Grande:

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica. (grifou-se)

07/10

VENHAM A SER CRIADAS PARA DAR ATENDIMENTO AO USO DO ESTACIONAMENTO PAGO, BEM COMO O ORGAO DE SELECAO DOS **CANDIDATOS AS VAGAS, NAO PODEM SER ESTABELECIDOS OU IMPOSTOS PELA CAMARA, O QUE CARACTERIZA INTERFERENCIA INDEVIDA DE UM PODER SOBRE O OUTRO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA**, POR AFRONTA AOS ARTIGOS 10, 82, VII E 60, II, D, DA CONSTITUICAO ESTADUAL. **UNANIME**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 597199322, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eliseu Gomes Torres, Julgado em 30/11/1998) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.590, de 23 de agosto de 2019, do Município de Andradina. Violação dos artigos 5º, caput, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", 120 e 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios em decorrência do estabelecido no artigo 144 do mesmo diploma legal. Vício de iniciativa. Pedido procedente. No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada na norma impugnada constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo já que dispõe acerca da regulamentação do Sistema de Estacionamento Rotativo pago em vias e logradouros públicos denominado "Área Azul". Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2190551-39.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 13/12/2019)

Sob essa égide, a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor obrigações em matéria reservada ao Executivo e, ainda, criar gratuidade, acaba por invadir a competência privativa do Chefe daquele Poder.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 135, de 2021, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir a serviços públicos, no caso, o estacionamento rotativo, matéria de competência reservada ao Executivo, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



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