

Porto Alegre, 29 de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 8.698/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 52, de 2022, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe funcionamento dos semáforos no período compreendido entre as 00h00min e 05 horas no âmbito do Município de Rio Grande 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 reproduz as diretrizes constitucionais acerca da autonomia deste ente federativo para legislar sobre matérias de interesse local.

Demonstrada a competência legislativa do Município, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar o regular trâmite do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação. Um dos aspectos que deve ser considerado quando da elaboração de uma lei é o que diz respeito à iniciativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina que 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 Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante

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;

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

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

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 do 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 cento 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.

Especificamente no caso do projeto de lei em análise, sobre a sinalização e os estudos, serviços e obras de instalação e funcionamento de equipamentos de trânsito, ao determinar o funcionamento dos semáforos de forma intermitente em determinados horários durante a madrugada, constata-se a interferência nos serviços do Executivo, uma vez que a sinalização de trânsito e o funcionamento dos semáforos são serviços que já são executados por aquele Poder, diretamente ou através de contratação a terceiros, na ampla gama de serviços que já realiza.

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa em análise, é sempre de bom alvitre rever os ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁵, segundo o qual 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 munícipes**, 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 da proposição 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 do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consoante postulado na Constituição Federal e reproduzido no

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁶.

Neste sentido, a jurisprudência dos Tribunais de Justiça pelo país já se pronunciou pela reserva da competência para iniciativas como esta, por entender que se parte do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. A título de exemplos nesta matéria veja-se o que as seguintes ementas demonstram:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.375/2016 DO MUNICÍPIO DE FRANCA - **DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE O FUNCIONAMENTO DE SEMÁFOROS INTERMITENTES NO MUNICÍPIO DE FRANCA' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.** A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "Quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, **ela também padece de inconstitucionalidade** por incompatibilidade com o artigo 25 da Carta Paulista". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2049664-10.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/08/2016; Data de Registro: 04/08/2016) (grifou-se)

CONSTITUCIONAL. ADIN CONTRA **LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A IMPLANTAÇÃO DE APARELHOS SONOROS NOS SEMÁFOROS DE PEDESTRES, DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO.** PROCEDÊNCIA. 1. É inconstitucional a lei de iniciativa do legislador que determina a implantação de dispositivos sonoros nas sinaléticas para pedestres, por importar aumento de despesas e maiores tarefas à Administração Municipal. 2. Ofensa aos arts. 60 inc. II, alínea d, 61, inc. I, e 82, inc. VII, da constituição estadual, de 3.10.1989, aplicados a espécie em virtude do princípio da simetria, a teor dos arts. 8º e 10º, todos da constituição estadual de 3.10.1989. 3. **Ação procedente.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 598055580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Celeste Vicente Rovani, Julgado em 26/04/1999) (grifou-se)

⁶ 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. (grifou-se)

Destarte, constata-se que o projeto de lei ora analisado apresenta em seu texto não só os vícios de ordem formal (o que por si só já obstará à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência, inferindo-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para o projeto de lei em exame, fato que por si só obsta a demais análises.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênia e respeito pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 52, de 2022, pois a iniciativa parlamentar acaba por se referir à prestação de serviços públicos, no caso, o funcionamento de equipamentos de trânsito, matéria cujo provimento é de competência do Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual, além da orientação jurisprudencial.

Por fim, já que se trata de um objeto notoriamente 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 poderá preservar a autoria da proposição 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