

Porto Alegre, 20 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.153/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 15, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui o programa “Poesia no ônibus” no âmbito do Município do Rio Grande”.

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.

Uma vez demonstrada a competência legiferante do Município, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação de um 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. Neste sentido, deve-se então examinar 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)

Constata-se que a matéria se relaciona à organização e funcionamento dos serviços públicos locais, uma vez que serviços públicos como, por exemplo, o de transporte coletivo, constitui serviço prestado diretamente pelo próprio Município ou contratado a terceiros como concessão na

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

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

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

forma da legislação vigente. Trata-se de atribuição que compete ao Executivo, especialmente neste caso, em que se pretende dispor que os veículos deverão contar com divulgação de poemas.

Ora, em que pese o mérito do projeto de lei em análise, constata-se nitidamente que acaba por avançar sobre matéria que somente ao poder concedente cabe dispor, no caso, o Executivo, uma vez que este é o “poder público” que presta o serviço diretamente ou o concede a terceiros. Trata-se da pretensão de dispor sobre uma contratação que é concebida, concedida e realizada exclusivamente no âmbito do Executivo.

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo de uma intenção legislativa como esta, é sempre de bom alvitre rever ensinamentos como os legados por Hely Lopes Meirelles⁴, 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 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)

Nesse contexto, convém relembrar que a Constituição Federal traça a regra do princípio da repartição dos Poderes, previsto desde a Constituição Federal e reproduzida na legislação dos demais entes federativos⁵. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orienta-se em sentido semelhante, em tudo que se refere a serviços públicos, inclusive transporte coletivo, a exemplo das ementas a seguir transcritas, aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.575, de 19 de setembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, que **instituiu o programa "Poesia no Ônibus". Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade reconhecida, já que cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei que verse sobre a gestão da administração municipal, o que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade e tudo o que nisso está envolvido.** Hipótese em que, ademais, a lei criou despesa sem indicação de fonte de receita. Violação dos artigos 5º, 25, 47 incisos II e XIV e 176, inciso I da Constituição estadual. **Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2218410-06.2014.8.26.0000; Relator (a): Arantes Theodoro; Órgão Julgador:

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

⁵ 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)

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)

Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/02/2015; Data de Registro: 13/02/2015) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA ATINENTE AO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA, POIS A LEI CUIDA DE MATÉRIA TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 10, 60, II, "D" E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005561055, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cacildo de Andrade Xavier, Julgado em 11/08/2003) (grifou-se)**

Destarte, consoante o entendimento jurisprudencial acima exemplificado, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal (o que, por si só, já obstaria à análise de mérito), mas também material, à luz da Constituição e da jurisprudência.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 15, de 2025, pela via da iniciativa parlamentar, uma vez que se refere ao serviço de transporte coletivo prestado diretamente pelo Município ou concedido pelo Poder Executivo a terceiros, avançando, assim, sobre matéria tipicamente administrativa e de competência privativamente reservada àquele Poder e ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Município, além da orientação consolidada na jurisprudência.

Por fim, a título de sugestão, considerando que se trata de um objeto meritório, a qualquer tempo a matéria pode ser 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