

Porto Alegre, 13 de março de 2015.

Orientação Técnica IGAM nº 5.035/2014.

I. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, RS, por meio da Comissão de Constituição de Justiça e Redação, solicita orientação acerca de Projeto de Lei nº 124, de 2014, de origem do mesmo Poder, que visa instituir passe livre aos Policiais Militares e aos Policiais Civis de Novo Hamburgo.

II. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios a condição de ente da federação, atribuindo-lhes competências constitucionais, a destacar a de legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o inc. I do art. 30, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Nesta esteira, sobre os casos de gratuidade de passagem no transporte coletivo, encontram-se entre as competências do ente municipal, configurando assunto de interesse local¹.

Dito isto, resta abordar a proposição quanto ao exercício da iniciativa para deflagrar o processo legislativo. Nas lições de André Leandro Barbi de Souza², iniciativa vem a ser:

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).

A Lei Orgânica do consulente reserva ao Prefeito a iniciativa sobre a matéria em comento, uma vez que lhe confere a atribuição para deflagrar o processo

¹ LOM. Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:
(...)

II. promulgar leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

² SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. P 31 e 32.

legislativo quando o assunto se referir à organização e o funcionamento da Administração:

Art. 59. 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;

III. Neste sentido, como se observa da orientação do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a instituição de passe livre no transporte público municipal conta com reiteradas decisões³ que afirmam ser a matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, inclusive no que diz respeito aos policiais:

³ AGRAVO DE INSTRUMENTO. MUNICÍPIO DE BAGÉ. DIREITO À GRATUIDADE DE TRANSPORTE PÚBLICO. LEI MUNICIPAL Nº 4.523/07. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA PLEITEADA. Em momento algum restou comprovado que o pedido de concessão do benefício Do passe livre tenha sido indeferido na esfera administrativa como pressuposto na doença "episódio depressivo demorado". Além disso, o direito da parte agravante torna-se ainda mais improvável na medida em que os atestados do SUS, em que pese indicarem a necessidade da concessão do benefício, fundaram a necessidade da sua concessão para que a autora pudesse realizar sessões de fisioterapia, fato que não constitui a causa de pedir deduzida na petição inicial. A louvável iniciativa do legislador municipal em instituir o transporte público gratuito de modo a garantir uma maior inclusão dos portadores de deficiências físicas, mentais e sensoriais, não pode servir de mecanismo para a concessão de "passe livre" em situações outras que não aquelas abarcadas pelo suporte fático das normas jurídicas que preveem o referido benefício. Do contrário, restaria deturpado o escopo da referida lei, fazendo-se do "passe livre" um mero privilégio, destituído de um contundente motivo justificante do tratamento diferenciado a determinadas pessoas, e, portanto, da qualquer relação com o princípio da igualdade, o qual é um dos alicerces jurídicos da lei em exame. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. (Agravado de Instrumento Nº 70058850728, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 14/05/2014).

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ARTIGO 163 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. TRANSPORTE PÚBLICO. PASSE LIVRE PARA APOSENTADOS E IDOSOS ACIMA DE SESENTA ANOS, BEM COMO ACESSO ADEQUADO ÀS GESTANTES, NOS TRANSPORTES COLETIVOS. ISENÇÃO DE TARIFA. MATÉRIA ADMINISTRATIVA DE COMPETÊNCIA DO PODER COLENTENTE. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70046271060, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 07/05/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. PASSE LIVRE. INICIATIVA. LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que instituiu o "passe livre" no transporte coletivo urbano no município de Alvorada. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034881466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI. TARIFA. TRANSPORTE COLETIVO. ISENÇÃO. POLICIAIS MILITARES E CIVIS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. HARMONIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO. É inconstitucional a lei municipal de iniciativa do Legislativo que confere isenção do valor de tarifa do transporte coletivo a policiais militares e civis. A fixação do valor das tarifas relativas aos contratos de concessão de serviço público é atividade administrativa da competência do Poder Concedente. Ação julgada procedente. Por maioria. Votos vencidos. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019055953, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Vencido: Maria Isabel de Azevedo Souza, Redator para Acórdão: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 08/10/2007)

IV. No caso concreto, o texto projetado, de origem do Poder Legislativo, pretende instituir passe livre para os policiais civis e militares no transporte coletivo municipal, obrigando a Administração a isentar o pagamento das passagens no transporte público municipal. O texto estabelece os procedimentos a serem adotados para a comprovação da condição.

Ao dispor acerca de matéria reservada ao Poder Executivo o texto projetado resta contaminado pelo vício da iniciativa, pois ingressa em seara da competência reservada ao Prefeito, que é dispor sobre a organização e funcionamento da Administração, bem como a execução dos serviços públicos.

No mesmo sentido, extrapola o Poder Legislativo o Âmbito de suas atribuições, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, estabelecido no art. 2º da LOM⁴.

Assim, a proposição se inviabiliza, em virtude de conter vício de iniciativa legislativa. Sendo relevante também mencionar que qualquer isenção proposta interfere no equilíbrio econômico e financeiro de contratos com empresas que prestem o serviço de transporte, se for o caso, agregando importante fator que reforça a importância da matéria ser tratada pelo Executivo.

Vale mencionar que o Regimento Interno do consulente possibilita que o Vereador encaminhe a matéria como sugestão ao Poder Executivo através de Indicação⁵.

⁴Art. 2º São poderes do Município, independentes, o Legislativo e o Executivo.
§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.
§ 2º O cidadão, investido na função de um deles, não pode exercer a de outro, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

⁵Art.97.Indicação ou pedido de providências é a proposição em que oVereador sugere ou solicita medidas de interesse público aos órgãos competentes.

V. Com relação à técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁶, sugere-se a exclusão da redação que prevê o espaço do preâmbulo⁷ em projeto de lei, tendo em vista que este diz respeito à instituição ou órgão responsável para a prática do ato, consistindo em fase posterior do processo, ainda que somente tenha-se iniciado o mesmo.

Sugere-se, ainda, que a unidade básica de articulação da lei figure de acordo com o art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 1998, deixando se constar em modo negrito e utilizando-se a seguinte simbologia para representar os números ordinais: “º”. Da maneira posta, simboliza grau. Não deve ainda ser seguido de ponto ou travessão.

VI. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 124, de 2014, uma vez que a LOM reservou ao Prefeito a iniciativa legislativa, para dispor sobre organização e funcionamento da Administração e sobre os serviços públicos.

Conclui-se, ainda, que faculta ao Vereador apresentar a sugestão ao Prefeito por meio de Indicação.

O IGAM permanece à disposição.



Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM



Everton M. Paim
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM

⁶ Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

⁷ Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.