

Porto Alegre, 4 de março de 2016.

Orientação Técnica IGAM nº 4.201/2016

I. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, RS, por meio do Procurador-Geral da Câmara, André von Berg, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 17, de 2016, com origem no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação, em local visível, da frase DESRESPEITAR, NEGLIGENCIAR OU PREJUDICAR IDOSOS É CRIME, nos ônibus urbanos, em todos os setores da administração municipal direta e indireta que atendem ao público, nos postos de saúde, nos hospitais e nos bancos”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹. Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 6º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local².

Esclarecida a competência legislativa do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva³ ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

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 Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

I. organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

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

(...)

IX. conceder e permitir os serviços de transporte coletivo, táxi e outros, fixando suas tarifas, itinerários, pontos de estacionamento e paradas;

³ Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Constata-se que a matéria se relaciona à organização e funcionamento dos serviços públicos locais, uma vez que os serviços públicos de saúde e o transporte coletivo constituem serviços, prestado diretamente pelo próprio Município ou contratado a terceiros na forma da legislação vigente, atribuições que competem ao Executivo.

Em que pese o mérito do projeto de lei em análise, na medida em que visa a salvaguardar cidadãos idosos, usuários de muitos serviços públicos, do desrespeito e da negligência usuários, a afixação desses cartazes acaba por significar interferência do Legislativo nos serviços providos pelo Executivo, assim como, no caso do transporte coletivo, por impactar uma contratação concebida, concedida e realizada no âmbito do Executivo, podendo inclusive afetar o equilíbrio do contrato de exploração do serviço firmado com aquele Poder.

Nesse contexto, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

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;

Por oportuno, a Constituição Federal traça a regra do princípio da repartição dos Poderes, reproduzida pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos:

- 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 Novo Hamburgo:

Art. 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.
(grifou-se)

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:

ADIn. **LEI MUNICIPAL ORIGINADA DO PODER LEGISLATIVO QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DE PROPAGANDA COMERCIAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS. Interferência sobre exploração de bem público municipal e invasão de iniciativa reservada ao Administrador. Vícios formal e material. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007266588, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em 29/12/2003) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1644 DE 16 DE AGOSTO DE 2007, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE AFIXAÇÃO DE LISTAGEM COM OS TELEFONES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMERGÊNCIA DE NOVO HAMBURGO NOS PRINCIPAIS TERMINAIS E PARADAS DE ÔNIBUS, ALÉM DOS PONTOS DE TÁXI DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE ORIGEM PARA IMPOSIÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026580134, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 22/06/2009, publicado DJ 03/08/2009) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE OBRIGA AS PERMISSONÁRIAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO, NA RENOVAÇÃO OU AUMENTO DA FROTA, UTILIZAREM SISTEMA DE AR REFRIGERADO. Tem-se invasão direta nas condições do contrato de permissão do serviço público de transporte no Município de Viamão, **lei de iniciativa do Poder Legislativo**, que dispõe sobre obrigação de utilização de sistema de ar refrigerado na renovação ou aumento da frota. Implica invasão **de competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei de iniciativa de Vereador que obriga os permissionários do serviço público de transporte coletivo** a instalarem sistema de ar refrigerado (art. 60, II, d da CF e 82, II e VII da CE). Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053360004, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 19/08/2013) (grifou-se)

Destarte, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal, mas também material, à luz da Constituição e da jurisprudência.

Por fim, o projeto de lei nº 17, de 2016, também se refere a bancos, assim como a hospitais, do que se infere tratar-se de serviços da iniciativa privada prestados à coletividade. Neste ponto, sem nos aprofundarmos na análise, até se admite a possibilidade de competência do Município para legislar nesta matéria, entretanto, considerando que os atos de fiscalização do cumprimento da norma, a realização de autuações, processamento e aplicação de sanções pela inobservância da determinação legal da afixação dos cartazes, são serviços realizados pelos competentes órgãos encarregados destas funções na estrutura administrativa do Executivo, se depreende mais uma vez a ilegitimidade da iniciativa do Legislativo.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 17, de 2016, pela via parlamentar, tendo em vista o vício para sua iniciativa, a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições constitucionais e a orientação jurisprudencial.

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

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM