



Porto Alegre, 14 de julho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 17.074/2021

I. A Câmara Municipal da Estância Turística de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 113, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui o Circuito de Ciclorrotas no Município da Estância Turística de Ibitinga e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria pretende se referir às competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² descrevem sobre a autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então 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)

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 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

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar 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.

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.

Especificamente no caso em análise, se trata da instituição de uma política municipal que se realiza fundamentalmente através da ação de órgãos públicos, como demonstram exemplificativamente de maneira implícita ou explícita os seguintes dispositivos do texto da proposição em exame:

Art. 1º [...]

(...)

IV - **Incentivar a promoção de eventos** de cunho esportivo, cultural e turístico, organizados ou estimulados **pelo Poder Executivo**;

V - Fortalecer e **incentivar o Cicloturismo no município**;

(...)

VIII - **Incentivar** a instalação de bicicletários

(...)

Art. 2º **Caberá ao Poder Executivo Municipal** a elaboração e mapeamento das rotas, trilhas e circuitos, sua identificação, divulgação, campanhas, eventos entre outras ações.

Parágrafo único. **O Poder Executivo poderá fazer parcerias** com órgãos públicos e privados, associações, empresas, ciclistas e grupos de pedal para identificar e mapear as rotas, circuitos e trilhas, organizar eventos e demais ações que vem ao encontro do projeto.

(grifos nossos)

Como se observa nas transcrições acima, pergunta-se: Quem traçará e implantará os circuitos e rotas? Inclusive observando condições como bacias hidrográficas, o relevo e a formação histórica, cultural e social, a interligação entre as ciclorrotas e a infraestrutura cicloviária rural e urbana já existente, preferencialmente em estradas, vias secundárias ou de menor fluxo? A resposta está no art. 2º: o Poder Executivo.

Esclareça-se, por oportuno, que a constatação de que um Poder, no caso, o Legislativo, está a interferir na competência do outro, no caso, o Executivo, vai muito além de citar palavras como “Executivo”, “Prefeitura”, “Secretaria”, etc, mas pela atribuição, ainda que de maneira implícita, de determinações a serem cumpridas em órgãos e setores ou servidores do outro Poder.

Outrossim, considerando que os incisos IV, V e VIII do art. 1º do projeto de lei aludem a “incentivos”, resta comentar o seguinte sobre a possibilidade de concessão de incentivos fiscais: esclareça-se que este ato não pode ser determinado pelo Legislativo ao Executivo, que analisará a conveniência e oportunidade de concedê-los com a observância dos requisitos dos arts. 14 a 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Enfim, a partir da execução das referidas ações, se conclui ser necessária e decisiva a participação do Executivo sem o qual os objetivos da política municipal de cicloturismo não chegarão a se realizar, delineando-se a competência do Prefeito para dispor sobre esta matéria, conforme dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 34 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXI - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

(...)

XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifou-se)

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo deste projeto de lei, Hely Lopes Meirelles⁵, legou-nos o seguinte ensinamento:

... 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 atribuição das secretarias, órgãos e entidades** da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

A constitucionalidade de matérias como esta têm sido objeto de questionamento em vários Tribunais pelo país, a exemplo das ementas de jurisprudência transcritas a seguir, aplicáveis por semelhança no que couberem ao caso em análise:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.503, de 18 de setembro de 2018, do Município de Andradina, **de iniciativa parlamentar que "instituiu o**

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

Programa 'Pedala Andradina', através da criação de bolsões de proteção para bicicletas nas vias públicas no município de Andradina e dá outras providências" – Inconstitucionalidade parcial, no tocante ao artigo 3º e parte do 5º (suprimindo o prazo) de referida lei, por impor obrigações a servidores públicos do Executivo e por interferir no juízo de conveniência e oportunidade no que diz respeito ao prazo para a sua regulamentação - Artigos 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Quanto à instituição do programa, como forma de incentivo do uso de bicicletas com vistas a melhorar as condições de mobilidade na cidade e promover meio não poluente de locomoção não caracteriza violação da reserva da Administração ou da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2230116-44.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/10/2019; Data de Registro: 09/10/2019) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.527, DE 13 DE AGOSTO DE 2013, DE **INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IGREJINHA. LEI QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS DE BICICLETAS (BICICLETÁRIOS) EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS E NOS EQUIPAMENTOS URBANOS COLETIVOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. TEMÁTICA QUE TOCA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IMPLICAÇÃO DE GASTOS NÃO PREVISTOS NAS LEIS ORÇAMENTARIAS ANUAIS. VÍCIO DE ORDEM MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º DA CRFB (C/C O ART. 1º, FINAL, DA CERGS), 5º, CAPUT, 8º, CAPUT (C/C O ART. 3º, CAPUT, DA LOM), 10, 60, INC. II, AL. "D", 82, INCS. II, III E VII, 149, INCS. I, II E III, E 154, INCS. I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. PEDIDO DECLARATÓRIO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057492258, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 23/11/2015) (grifou-se)

Ainda importa observar, também, que a celebração de parcerias com outros órgãos e entidades privadas (vide parágrafo único do art. 2º do projeto de lei), esclareça-se que estes são atos típicos de gestão próprio daquele Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como paradigma, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”. Entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. A título de exemplo, o TJ/RS segue o mesmo entendimento de considerar inconstitucional a autorização legislativa para celebração de convênios, a exemplo da seguinte ementa de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei n.º 4.857, de 11 de novembro de 2011, **que condiciona a contratação, parcerias ou convênio**, para fins de instalação e operação de sistema



de videomonitoramento em vias públicas, à prévia autorização legislativa. **Ingerência indevida que malfez os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo.** Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012) (grifou-se)

A título de exemplos, também o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) compartilha do mesmo entendimento de outros Tribunais, conforme demonstram as seguintes ementas de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que **impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado**, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. **Invasão da reserva da Administração**, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. **Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração. Precedentes. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a **competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio**, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – **Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018) (grifou-se)

Uma vez celebrado o convênio, a providência que compete ao Chefe do Poder Executivo é comunicar à Câmara, como previsto no art. 116, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos⁶. De qualquer forma, embora

⁶ Art. 116. [...]

(...)

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à Câmara



não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não seria necessário constar como obrigação em lei.

Destarte, por todos estes ângulos de análise, constata-se que o projeto de lei ora analisado apresenta na maior parte de 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.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 113, de 2021. Mesmo que se faça uma interpretação menos restritiva, conclui-se que seriam possíveis apenas os incisos I, II, III, VI e VII do art. 1º.

Ocorre que, com a retirada dos dispositivos inviáveis, especialmente os incisos IV, V e VIII do art. 1º e o art. 2º e seu parágrafo único, a proposição acaba “esvaziada” de seu principal conteúdo, pois é justamente a parte que se refere à sua execução para se tornar uma realidade no Município. Tais dispositivos não podem ser atribuídos ao Executivo pela via da iniciativa parlamentar, porque a execução desta política municipal acaba por se referir a várias ações e matérias de competência reservada àquele Poder, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por último, ressalva-se que, por ser meritório o objeto do projeto de lei, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição legislativa 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