



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)



Erechim-RS, 5 de abril de 2017.

Para:

Sr. Sérgio Alves Bento

Relator Comissão Justiça e Redação

Câmara Municipal de Erechim

**Parecer - Projeto de Lei 08/2017 - Poder Legislativo -  
Dispositivo de Segurança e Pânico no Transporte Urbano  
- Competência Legislativa do Poder Executivo Municipal -  
Inconstitucionalidade**

Conforme vossa solicitação, estamos encaminhando parecer desta assessoria em face do Projeto de Lei Legislativo nº 07/017, que dispõe sobre a determinação de instalação de dispositivos de segurança e pânico nos ônibus urbanos do município de Erechim.

Como argumento principal da justificativa de aumentar a segurança no transporte público municipal.

A proposta em estudo, de plano, não se afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência e quanto à iniciativa, já que no caso proposto por membro do Poder Legislativo Municipal, eivada de vício formal, em nosso entendimento.

Não se discute a importância das proposições contidas no projeto apresentado, de grande importância do ponto de vista social. O fato é que o projeto sob estudo, por ser de iniciativa do Legislativo Municipal, fere a harmonia e independência dos poderes, uma vez que a matéria debatida - transporte público coletivo e segurança - é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)

Na verdade, os municípios, constituindo unidades integrantes da Federação, têm sua autonomia assegurada na própria Constituição (artigos 29 da CF e 8º da CE), podendo dispor sobre matéria de interesse local.

Devem, entretanto, obediência a certas restrições impostas pelo regramento constitucional, em sintonia com o princípio da simetria. Dentre os quais, em respeito à independência e harmonia entre os Poderes, está a observância ao preceito da reserva de iniciativa, conferida ao Executivo sobre determinadas matérias.

Na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível em seu artigo 8º, *caput*.

Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, como bem destacado em parecer exarado pelo Ministério Público no processo nº 70039405279, do Tribunal de Justiça Gaúcho.

E no caso sob análise, o projeto de lei viola o princípio da separação dos poderes, contido no artigo 10 da Constituição Estadual<sup>2</sup>. Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do artigo 82, inciso VII, da Constituição Gaúcha<sup>3</sup>, e Arts. 6º, inciso I, 45, incisos IV e V<sup>4</sup>, todos da Lei Orgânica do Município de Erechim.

<sup>1</sup> Artigo 8º, *caput*: O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

<sup>2</sup> Artigo 10, CE - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

<sup>3</sup> Artigo 82, CE: Compete ao Governador, privativamente: (...) VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

<sup>4</sup> Art. 45 – Compete privativamente ao Prefeito à iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:

(...)

IV – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e pessoal da administração;

V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)

E falar sobre estruturação e modificação no serviço público de Erechim, como pretende o presente projeto, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup> analisa as atribuições afetas aos Legislativos Municipais:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, artigo 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, artigo 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações*

<sup>5</sup> In "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)

*materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”.*

De outro lado, João Jampaulo Júnior<sup>6</sup> especifica as matérias que são da competência privativa do Prefeito:

*As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município. (Grifo acrescido).*

Por isso se diz que a iniciativa para o processo legislativo é condição de validade do ato normativo, acarretando inconstitucionalidade formal a inobservância da regra constitucional de restrição, tal qual ocorreu nas hipóteses em apreço. Os dispositivos destacados de inconstitucionais, cuja inserção legislativa resultou da iniciativa do Poder Legislativo, invadindo a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, dispuseram indevidamente sobre a organização e o funcionamento da administração, matéria estranha à competência da Câmara Municipal.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em situações análogas, assim já se manifestou:

**ADIN. IGREJINHA. LEI Nº 3942/08, QUE DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE COLETIVO DE ESCOLARES NO MUNICÍPIO. SANÇÃO QUE NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INICIATIVA.**

<sup>6</sup> In “O Processo Legislativo Municipal”, Editora de Direito, 1997, pág. 77.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)

*PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. LEIS QUE ENVOLVEM TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, POR DIZEREM COM A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEVEM SER DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA APLICADO AOS MUNICÍPIOS. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 60,II "D", 82, VII DA CARTA ESTADUAL E 84, III DA CARTA FEDERAL. PROCEDÊNCIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023842610, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 01/09/2008) - grifei*

*ADIN. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO PARA PESSOAS DESEMPREGADAS. SERVIÇO PÚBLICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de vício de iniciativa, violando o princípio da separação de poderes, a lei municipal proposta por parlamentar que cria gratuidade no sistema de transporte público municipal. JULGARAM PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70016132110, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 11/12/2006).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO. É inconstitucional a Lei Municipal nº 4.063/2003, de iniciativa do Poder Legislativo, que estabelece isenção de tarifa no transporte coletivo do Município de Bagé para os maiores de sessenta anos de idade. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10 e 82, VII, da Constituição Estadual, uma vez dispondo sobre atribuições da administração pública, ferindo a harmonia e independência dos Poderes e atropelando a iniciativa privativa do Executivo. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70011796836, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 12/12/2005).*

Em síntese, as Leis Municipais impugnadas, por tratarem de matéria relativa à organização administrativa - *medidas a serem tomadas no âmbito do transporte público coletivo, típico serviço público* - não poderiam ter sido originadas no Poder Legislativo, por constituir atribuição privativa do Chefe do Executivo.

Com a invasão de competência, os atos normativos apresentam vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa aos artigos 8º, 10 e 82, inciso VII,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)

da Constituição Estadual, bem como o Art. 45, IV e V, da Lei Orgânica Municipal. Impõe-se, por isso, a declaração de sua inconstitucionalidade nesse ponto.

Isso tudo sem falar na inconstitucionalidade material do projeto, ao propor alteração do equilíbrio econômico financeiro do contrato firmado pelo Município com as empresas concessionárias do transporte público municipal, conforme já amplamente decidido pelo Tribunal de Justiça Gaúcho:

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL 4.073, DE 04 DE JULHO DE 2014. DISPÕE SOBRE A INTERRUÇÃO NO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA POR EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Existência de vício formal na lei objurgada, de iniciativa do Poder Legislativo, o qual, ao dispor sobre as condições a serem pactuadas pelo Município e pelas empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, invadiu matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos dos arts. 8º, caput, 60, II, alínea d, e 82, VII, da Constituição Estadual, afrontando, ainda, o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 10 da Constituição Estadual. 2. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre o Município e as empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065372211, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 23/11/2015).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PANAMBI. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. USURPAÇÃO DE FUNÇÃO CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)

*MUNICÍPIO E A CORSAN. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A preliminar arguida foi omissa em indicar dispositivo da Constituição Estadual que é maculado pela legislação objugada, a saber, artigo 163, §4º, também aponta ofensa ao artigo 8º da Carta Estadual, que, por si só, autoriza o controle de constitucionalidade pela via da ação direta no âmbito do Tribunal de Justiça Gaúcho, motivo pelo qual não merece guarida a prefacial de impossibilidade jurídica do pedido. 2. A Lei Municipal 3.417/2012 que dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa de religação do fornecimento de água, no caso de corte por inadimplência, em todos os imóveis situados no Município de Panambi, apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa (vício formal), porquanto o Poder Legislativo do Município editou norma sobre matéria cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 8º, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Município de Panambi e a CORSAN, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056193238, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 28/07/2014)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JAGUARÃO. AUTORIZAÇÃO DE EDIÇÃO DE LEI PARA A CONCESSÃO OU PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO. DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. AUMENTO DE DESPESAS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VÍCIO MATERIAL. FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040631400, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 04/04/2011).*

Assim, entendemos por inconstitucional o presente projeto, seja diante da inconstitucionalidade formal, seja pela sua inconstitucionalidade material.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro

99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

[camara@camaraerechim.rs.gov.br](mailto:camara@camaraerechim.rs.gov.br)

[www.camaraerechim.rs.gov.br](http://www.camaraerechim.rs.gov.br)

Como sugestão, justamente diante da importância do tema, seja o mesmo remetido a título de indicação ao Poder Executivo para que possa aprofundar a análise do tema e propor se assim entender conveniente, já que como visto, Poder competente para tanto.

São estas as considerações, é este o parecer, lembrando que a manifestação aqui posta é meramente técnica, cabendo aos nobres vereadores a análise da oportunidade de conveniência quando da sua análise.

Assessoria Jurídica

Safro Advogados Associados

OAB/RS 1.559

  
Gismael Jaques Brandalise  
ADVOGADO  
OAB/RS 58.228

Cléber Rodrigo Buri

OAB/RS 49.346