



Parecer n. 291/23

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que **Institui o Programa Municipal de Identificação de Paradas de Ônibus da Região do Extremo Sul de Porto Alegre (Pexpoa).**

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Identificação de Paradas de Ônibus da Região do Extremo Sul de Porto Alegre (Pexpoa).

Parágrafo único. Para fins desta Lei, a Região do Extremo Sul é compreendida pelos bairros Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami e Ponta Grossa.

Art. 2º São objetivos do Programa de que trata esta Lei promover acessibilidade e informação a todos os usuários do transporte coletivo de passageiros na Região do Extremo Sul de Porto Alegre.

Art. 3º As paradas de ônibus que integram o Programa de que trata esta Lei serão guarnecidas com material informativo, contendo os seguintes dados:

I – a respectiva numeração de identificação de seus pontos, informado o nome do bairro e o seu número, nesta ordem, e visíveis a uma distância mínima de 50 (cinquenta) metros;

II – a indicação do nome das linhas e dos horários dos ônibus que passam no respectivo local; e

III – o mapa da Cidade, com a indicação dos principais pontos turísticos.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Constituição de 1988 estabelece a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, na qual se inclui o transporte coletivo municipal, nos termos do art. 30, I e V da CR/88. De modo que não vislumbro óbice a tramitação do projeto sob esse aspecto.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

A proposição não cria, estrutura ou dá atribuições a qualquer órgão da Administração Pública local. Qual ou quais órgãos serão responsáveis pela implantação e condução do Programa em tela será definido pelo Poder Executivo. De modo que o projeto estaria em conformidade com a jurisprudência do STF citada acima. Por outro lado, no entanto, o TJ/RS já considerou inconstitucional lei que determinava a realização de censo escolar, a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso e a instalação de painéis que informem o horário de saída do Veículo Coletivo de Passageiros nos pontos de ônibus:

CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CENSO ESCOLAR. VICIO DO PROCESSO EXECUTIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. E DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A INSTITUICAO DE CENSO ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS NS. 2896/99 E 2946/99 DO MUNICIPIO DE ESTEIO. 2. ACAO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (13 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº

70003855343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/05/2002)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.988/2020 DE VIAMÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. TRANSPORTE PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE INFORMAÇÕES NOS PONTOS DE ÔNIBUS ACERCA DOS HORÁRIOS. PREVISÃO DE QUE AS DESPESAS CORRAM POR CONTA DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTS. 60, INCISO II, 'D', 82, INCISOS III E VII, E 163, § 4º, DO CPC. **A iniciativa parlamentar de norma que estabelece o dever de instalação de painéis que informem o horário de saída do Veículo Coletivo de Passageiros nos pontos de ônibus fere a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal acerca da organização administrativa, na forma dos arts. 60, inciso II, 'd', e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.** Previsão de que os custos devem ser suportados pelas empresas concessionárias que configura indevida interferência legislativa nos contratos firmados pelo poder público, além de gerar desequilíbrio econômico-financeiro. Precedentes desta Corte. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084829480, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 16-04-2021)*

Com relação as informações previstas no inciso I e II do art. 3º do projeto de lei entendo que se pretende apenas dar concretude a um direito fundamental que é o acesso a informação, em conformidade, aliás, com o art. 14 a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

"Art. 14. **São direitos dos usuários** do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

(...)

III - **ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais;**"

Pode se argumentar, contudo, que a proposta viola o princípio da igualdade, já que beneficia apenas usuários de determinada região da cidade em detrimento de outras áreas da cidade. É que, com efeito, não há de forma clara razão para a discriminação. Na exposição de motivos se diz "*que o presente Projeto de Lei prevê o mínimo de respeito e dignidade humana aos usuários de transporte coletivo urbano da região rural da cidade, no sentido em que estabelece conforto e acessibilidade aos cidadãos enquanto esperam suas conduções.*" O fator de discriminação seria então a característica rural da região da cidade. Por esse lado, pode-se argumentar que tratando-se de zona de ocupação rarefeita esse tipo de informação é mais necessária nas paradas de ônibus do que nas zonas urbanas de ocupação mais intensa. Por outro lado, a legislação federal citada acima não faz tal discriminação.

É de se observar ainda que o STF afirmou, na esteira do voto do e. Ministro Relator Eros Grau, na ADI nº 3394, de que não procede a ideia de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Contudo, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro. Veja-se:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Vale mencionar que o STF já se manifestou no sentido de que tal comando constitucional dirige-se a todos os entes da Federação:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMSprovidência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(ADI nº 5816, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/11/2019, Publicação em 26/11/2019; grifou-se).

Isso posto, conclui-se que a proposição enseja dúvidas sobre sua constitucionalidade, conforme exposto acima, mas não se pode falar em inconstitucionalidade manifesta que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno. De resto, a proposição carece de instrução, no que tange ao disposto no art. 113 do ADCT.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 13/04/2023, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-

2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0537361** e o código CRC **3F1F6285**.

Referência: Processo nº 034.00486/2022-76

SEI nº 0537361