

Orientação Técnica IGAM nº 24.746/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, por meio da Procuradoria Jurídica da Câmara, solicita análise e orientações acerca do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 41, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Garante utilização de vagas de estacionamento, filas de atendimento prioritário e uso de assentos reservados em transportes públicos ou coletivos para portadores de doenças e transtornos mentais graves”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, a iniciativa legislativa vem a ser 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)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

Ocorre que, no desiderato de estabelecer determinadas prioridades às pessoas que têm doenças mentais consideradas graves, a proposição em análise acaba por se reportar a algumas matérias que competem a órgãos do Executivo, a exemplo da concessão do serviço de transporte coletivo e da organização dos estacionamentos, consoante dispõe a Lei Orgânica Municipal⁴, afrontando assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁵.

Neste sentido, inclusive, existem precedentes jurisprudenciais que demonstram o consenso de que cabe privativamente ao Executivo dispor sobre a reserva de vagas nas áreas de estacionamentos, a exemplo das seguintes ementas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE QUE ESTABELECE REGRAS SOBRE A RESERVA DE VAGAS GRATUITAS DE ESTACIONAMENTO PARA IDOSOS E DEFICIENTES. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, ao estabelecer regras para os serviços públicos de estacionamento rotativo pago nas vias públicas municipais, cuja gestão cabe ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, e o Município, nas circunstâncias do caso. PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070873567, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 27/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VÍCIO DE ORIGEM.** É inconstitucional a Lei nº 4.860/2008, de 07 de julho de 2008, do Município de Ijuí, que dispõe sobre a reserva de vaga às pessoas portadoras de deficiência, ou com mobilidade reduzida, nas áreas de estacionamento de veículos, porque padece de vício de origem, vez que fere a harmonia e independência dos

⁴ Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

⁵ 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 Guaíba:

Art. 2º - São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único – É vedada a delegação de atribuições entre poderes. (grifou-se)

Poderes, porquanto a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, exige a reorganização dos serviços públicos municipais, onerando os cofres municipais. JULGARAM PROCEDENTE A ADIN. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026103440, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 06/04/2009) (grifos nossos)

Porém, com relação ao uso de assentos destinados às pessoas com deficiência nos veículos do transporte coletivo, não vemos problema desde que não impactem financeiramente as condições do serviço concedido ou não impliquem em aumento do número de assentos dentro dos ônibus. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes em casos como este, a exemplo do que se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 745660 pelo Ministro José Antônio Dias Toffoli:

Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública**, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08). (grifamos)

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve cingir-se às matérias elencadas no art. 61, § 1º, da CF, para o Executivo, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

O mesmo tem Tribunal o entendimento pela possibilidade de o Município legislar no que toca ao atendimento nos estabelecimentos comerciais de atendimento comercial ao público, a exemplo das instituições bancárias, como segue:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 610.221, da relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a **competência dos Municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Na oportunidade, esta nossa Casa de Justiça reafirmou a jurisprudência, no sentido de que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários.** 2. Agravo regimental desprovido. (RE 357160 AgR/MG, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator: Min. AYRES BRITTO, Julgamento: 13/12/2011, publicação: 23/02/2012). (grifos nossos).

Ou seja, não tendo sido declarada a inconstitucionalidade de leis originadas na Câmara Municipal para o objeto de dispor sobre o atendimento bancário, não há que se falar em ilegitimidade da iniciativa do Vereador.

As imposições projetadas respeitam a necessidade de adequação dos estabelecimentos bancários para proporcionar agilidade, inclusive para determinados grupos específicos de pessoas cuja situação denote a necessidade da existência de atendimento diferenciado, não se verificando obrigações ao Poder Executivo que venham a inviabilizar qualquer dispositivo, cabendo ao Poder Legislativo o mérito quanto à razoabilidade das normativas propostas.

A Administração Pública, revestida de seu poder de polícia, pode determinar restrições ou deveres em prol do bem-estar social, através de sua prerrogativa constitucional. Sendo assim, é possível que o Município legisle acerca de matérias que conferem às agências bancárias determinadas obrigações que beneficiem a população, como, por exemplo, colocação de divisórias entre os caixas para os clientes terem mais segurança e privacidade no momento do atendimento e de assentos para os clientes terem maior conforto, dentre outros assuntos de interesse local.

Nesse sentido outras vezes o STF tem assim se posicionado sobre a matéria, conforme se infere da ementa do julgado a seguir transcrito:

STF - AG. REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO: AI-AgR 506487 PR
Constitucional. Recurso Extraordinário. Ofensa à Constituição. Legislação Municipal. Assunto de Interesse Local. cf, Art. 30, I.
CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OFENSA À
CONSTITUIÇÃO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL.
CF, art. 30, I.
(...)

II. - **O município, ao legislar sobre a instalação de cadeiras de espera em agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, o fez dentro da competência que lhe é atribuída pelo art. 30, I, da Constituição Federal.** Precedentes. (grifou-se)

Verifica-se, pois, que a otimização da prestação de serviços bancários caracteriza-se como interesse local, uma vez que pretende a melhoria do serviço prestado aos munícipes, inserida, portanto, na competência legislativa constitucional do Município.

III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 41, de 2019, orientando-se que seja reescrito de maneira a retirar do texto às referências aos estacionamentos no art. 2º.

Em consequência do dispositivo retirado, os artigos subsequentes deverão ser renumerados.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão,



também pode-se fazer a proposição sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, 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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R. Machado".

Roger Araujo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Bruno Bossle".

Brunno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor de Processos do IGAM