



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA –
VEREADOR DAVI ESMAEL**

Os Vereadores signatários, no uso de suas atribuições regimentais, na forma do art. 60, inciso V, alínea 'b' do Regimento Interno desta Casa, Resolução nº 2.060, de 13 de setembro de 2021, vem à presença da Mesa Diretora, por meio de seu Presidente, apresentar o presente:

RECURSO AO PLENÁRIO

em face da decisão da Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação pela inadmissibilidade do Projeto de Lei n. 146/2021, contido no processo n. 9857/2021, conforme os fundamentos a seguir.

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO
Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940
Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





I – BREVE RESUMO DA TRAMITAÇÃO:

Em 24 de agosto de 2021 foi apresentado o Projeto de Lei n. 146/2021 (Processo n. 9857/2021), que dispõe sobre a criação do Programa “Vou de Bicicleta” e institui o “Selo Empresa Amiga do Ciclista”.

O projeto entrou na Comissão de Constituição e Justiça em 06 de setembro de 2021, tendo sido designado o vereador Duda Brasil para relatar a matéria, que opinou pela inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição.

Contudo, seguindo em sentido contrário aos precedentes desta Casa de Leis, o parecer pela rejeição da proposta foi aprovado por (03) três votos “sim” e (01) uma abstenção na reunião da Comissão de Constituição e Justiça do dia 04 de outubro de 2021. Diante disso, apresentamos o presente recurso ao Plenário em face da decisão pela inadmissibilidade do PL n. 146/2021, publicada no Diário Legislativo do dia 15 de outubro de 2021¹, nos termos do art. 60, inciso V, alínea ‘b’ do RICMV.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

A decisão pela inadmissibilidade da proposição se deu com base no suposto vício de iniciativa por se tratar de matéria de competência privativa do Prefeito, haja vista a criação de atribuição para a Prefeitura Municipal de Vitória. Contudo, tal

¹ Disponível em:

<https://www.cmv.es.gov.br/uploads/diario_oficial/15-10-2021-1698-assinado-1634248117.pdf>.

Acesso em 15 out. 2021.





argumento não merece prosperar, uma vez que está desconectado com o ordenamento jurídico pátrio.

Para explicar o equívoco do referido argumento necessário se faz uma análise mais aprofundada da organização do Estado feita pela Constituição da República Federativa do Brasil que preconiza pela separação dos Poderes, bem como da teoria da hierarquização dos atos normativos.

II.1) Da impossibilidade de criação de direitos e obrigações via decreto:

Segundo o parecer aprovado pela Comissão de Justiça, a matéria somente poderia ser regulamentada por meio de *decreto* no exercício da competência privativa do Prefeito descrita no art. 113, inciso V, alínea 'a' da LOMV:

Art. 113 Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

V - dispor, mediante Decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2005)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2005)

Tal argumento não é válido, visto que decretos são atos normativos secundários incapazes de criar direitos e obrigações e que necessariamente devem buscar





fundamento de validade em uma lei em sentido formal, sob pena de incorrerem em vício de ilegalidade.

Sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro é estruturado de forma piramidal, em que uma norma de menor hierarquia deve necessariamente ter fundamento de validade em norma de maior hierarquia. Nesse contexto, no topo da pirâmide encontra-se a Constituição da República e, logo abaixo, os atos normativos primários, isto é, atos que disciplinam relações jurídicas com generalidade e abstração, fruto do processo legislativo, dentre os quais se encontram as leis ordinárias, leis complementares e os demais atos elencados no art. 59 da CRFB.

Assim, somente os atos normativos primários tem aptidão de inovar no ordenamento jurídico para criar direitos e obrigações aos cidadãos. Ou seja, somente por meio de lei em sentido formal aprovada pelo Poder Legislativo, seja federal, estadual ou municipal, é que se tem a liberdade de criar novos direitos e obrigações.

Decretos são atos normativos secundários, logo, necessariamente devem buscar seu fundamento de validade em uma ato normativo de primário, ou seja, têm que estar baseados em uma lei, sob pena de vício de ilegalidade.

Além disso, tais atos administrativos somente têm a aptidão de regulamentar a lei em que se fundamentam, não podendo criar direitos e obrigações. Tal impossibilidade decorre do princípio da legalidade, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II, CRFB).

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940
Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





Ou seja, para que o Chefe do Poder Executivo possa regulamentar uma matéria por meio de decreto, antes deve existir uma norma de natureza infralegal aprovada pelo Legislativo que crie direitos e obrigações, visto que o poder regulamentar é de natureza derivada e somente é exercido à luz de lei existente.

Assim, na lógica da separação de poderes, é atribuição do Parlamento inovar na ordem jurídica editando legislações que expressem a vontade popular e, ao Executivo, implementar tais manifestações de vontade por meio de seus órgãos e secretarias, sob a condução do Chefe deste Poder, podendo regulamentá-las a fim de conferir maior detalhamento sobre como se dará sua execução.

Desse modo, é certo que para implementação da proposta de criação do Programa “Vou de Bicicleta” e instituição do “Selo Empresa Amiga do Ciclista” apresentada no Projeto de Lei 146/2021 faz-se necessária a aprovação de uma Lei Municipal, não podendo o Poder Executivo fazer qualquer política sem previsão legal.

II.2) Da inexistência de iniciativa reservada:

Assim, feita a demonstração teórica de que, pela hierarquia dos atos normativos a matéria carece da aprovação de um projeto de lei, não bastando a edição de decreto, passamos a demonstrar que a iniciativa legislativa para tal matéria não é reservada, podendo ser exercida por qualquer Vereador/a.





Sabe-se que uma das funções precípuas da Constituição da República é dispor sobre a organização do Estado. Nesse sentido, o Estado brasileiro é definido como uma federação municipalista, em que os Municípios também são entes federados autônomos, detentores de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Assim, tal qual a União e os Estados², os Municípios reproduzem a lógica de repartição de poderes harmônicos e independentes entre si (art. 2º da CRFB), devendo as Leis Orgânicas Municipais conter normas de reprodução obrigatória relativas à organização municipal mantendo a simetria constitucional.

Nesse sentido, a Carta Magna faz a divisão de competências entre órgãos distintos a fim de que haja limitação do arbítrio e dos excessos. Desde o século XVII, com John Locke, e posteriormente com Montesquieu, no século XVIII, a separação dos poderes passa a ser entendida como instrumento de limitação do arbítrio. A lógica é de que quanto mais concentradas ficam as funções nas mãos de uma mesma pessoa, maior é a tendência de que se abuse desse excesso de poder.

Ao distribuir o poder é possível equilibrá-lo, sem sobreposição de nenhum dos Poderes sobre os demais. Assim, a Constituição Federal confere atribuições específicas para cada um dos Poderes, por meio de funções típicas e atípicas, além de conferir a cada um deles instrumentos para controlar excessos dos demais.

Nesse cenário, **uma das principais funções típicas do Poder Legislativo é justamente exercer a função legisferante**, ou seja, a atribuição de instituir atos

² Excepciona-se o Poder Judiciário. Isto é, nos Municípios o poder é bipartido em Poder Executivo e Legislativo.





normativos dotados de generalidade e abstração, disciplinando relações jurídicas sem a especificação completa dos seus destinatários e de modo a inovar no ordenamento jurídico para disciplinar direitos e obrigações dos cidadãos.

Nesse sentido, a **Constituição Federal determina como regra que a competência para legislar é do Poder Legislativo, somente em determinadas matérias elencadas em um rol taxativo no art. 61 da CRFB é que a iniciativa da proposição deve ser feita por outro agente.** Tratam-se das matérias de iniciativa reservada ou privativa, ou seja, temas em uma autoridade ou órgão específico tem a função de dar início ao processo legislativo, pois se entende que aquele órgão tem maiores condições técnicas de fazê-lo, de modo que se outro agente apresentar o projeto de lei, haverá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

A hipótese mais comum de iniciativa reservada é a do Presidente da República (art 61, §1º da CRFB)³, que no âmbito municipal se encontra reproduzida no art. 80, parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Vitória, que elenca as únicas matérias

³ CRFB, art. 61, §1º: São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940

Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





legislativas que, se propostas pelos vereadores do legislativo Municipal, haveria vício de iniciativa, são elas:

Art. 80, parágrafo único. **São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal** as leis que disponham sobre:

I - **criação de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo **ou aumento de sua remuneração**;

II - **servidores públicos do Executivo**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Renumerado pela Emenda à Lei Orgânica nº 11/1998)

III - **criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública**, observado o disposto no Art. 113, inciso V. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2005)

Conclui-se, pois, que quaisquer matérias de interesse local (art. 30, I da CRFB) sobre as quais o Município pode legislar são de iniciativa concorrente e, portanto, passíveis de serem objeto de proposta legislativa de iniciativa parlamentar, exceto a criação de cargo, emprego ou função pública, a disposição sobre regime jurídico de servidor público ou a criação ou extinção de Secretaria ou órgão da administração pública, nos termos do art. 80, parágrafo único da LOMV.

Assim, as matérias de lei de iniciativa privativa do Prefeito são apenas aquelas elencadas no art. 80, parágrafo único e, por se tratar de uma exceção (já que, em regra, a competência para legislar é do legislativo), deve ser interpretada restritivamente.

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940

Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





É certo, portanto, que não há qualquer óbice em legislar sobre o incentivo a empresas que fomentem o uso de bicicleta na Cidade, visto que não se enquadra em nenhuma das hipóteses taxativas do mencionado artigo. Entender o contrário é transferir a competência constitucionalmente atribuída ao Legislativo para o Executivo, criando uma desarmonia indesejada e a consequente sobreposição de um Poder sobre o outro.

Ademais, vale ressaltar que o acórdão do Tribunal de Justiça referenciado no parecer do relator⁴ declarou a inconstitucionalidade por ausência de apresentação de estudo de impacto financeiro de lei municipal distinta da proposta aqui apresentada, isto porque, **não há no PL 146/2021 qualquer isenção fiscal que justifique a apresentação do referido estudo.**

Quanto a isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que determina a necessidade de apresentação de estudo de impacto financeiro nas proposições que gerem despesa, também o dispensa quando a despesa for “irrelevante”.⁵ Segundo art. 41 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 do Município de Vitória (Lei n. 9.717/20), entende-se como despesa “irrelevante” aquela que não ultrapassa limites estabelecidos na Lei 8.666/93⁶, cujos valores foram

⁴ TJ-ES - ADI: 00000376720198080000.

⁵ LRF, art. 16, §3º: Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

⁶ LDO, art. 41. Entende-se, para efeito do § 3º, do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, como despesas irrelevantes, aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II, do art. 24, da Lei 8.666, de 1993.

Lei 8.666/93, art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940

Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





atualizados por meio do Decreto n. 9.412/18⁷. Assim, são tidas como “irrelevantes” no Município de Vitória e, portanto, dispensam a apresentação de estudo de impacto financeiro as despesas de até R\$17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), o que indica ser o caso, uma vez que se trata de uma política pública que dispensaria um valor ínfimo para sua implementação.

II.3) Da diferença entre competência legislativa e competência administrativa:

A alegação de suposto vício de iniciativa decorre igualmente de uma confusão entre os conceitos de competência administrativa e competência legislativa. Quanto a isso, a Constituição Federal define dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa.

A competência legislativa, conforme já mencionado, cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade. Por sua vez, a competência administrativa, cabe ao Poder Executivo no exercício de sua função típica, qual seja, o exercício da função administrativa do Estado. Diversas são as

ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

⁷ Decreto n. 9.12/18, art. 1º. Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940

Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





atividades que compõem a função administrativa, tais quais exercício do poder de polícia administrativo, a prestação de serviços públicos, a intervenção no domínio econômico e na propriedade privada, estando tal função disciplinada especialmente no art. 84 da Carta Magna, correspondente ao art. 113 da Lei Orgânica do Município de Vitória (LOMV).

Em resumo, cabe ao Poder Executivo tratar dos próprios atos de implementação e execução das políticas públicas, compreendendo todos os atos que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos.

A implementação e execução das políticas públicas tipicamente exercidas pelo Executivo em nada se confunde com a competência legislativa, típica do Poder Legislativo, cujo resultado final não é uma ação em si, mas um ato normativo. Assim, fomentar e identificar empresas que incentivem o uso de bicicletas, bem como conceder efetivamente o Selo Empresa Amiga do Ciclista em nome do Município de Vitória, são expressões da competência administrativa típicas do Poder Executivo e não se confundem com o ato de *legislar* sobre estes mesmos assuntos.

Afirmar que parlamentares não podem legislar sobre determinados assuntos, ao argumento de que se trata de uma matéria de competência administrativa exclusiva do Executivo, com base no art. 113 da LOMV, é confundir os conceitos de competência administrativa e competência legislativa e o que compete a cada Poder do Estado dentro da lógica de repartição de poderes.

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940
Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





É notória a diferença das funções típicas de cada Poder, não podendo haver limitação das atribuições de um Poder em detrimento do outro sem a expressa previsão constitucional, sob pena de se criar uma desarmonia indesejada entre os Poderes.

Tais distinções são perceptíveis a partir da leitura dos arts. 21 a 24 da Carta Magna. Nesse sentido, a competência administrativa é disciplinada nos arts. 21 e 23, que definem, respectivamente, as competências administrativas exclusivas da União e as competências administrativas comuns a todos os entes. Vejamos alguns exemplos:

Art. 21. Compete à União: (...)

VII - emitir moeda; (...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (...)

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (...).

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940

Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (...).

Já os arts. 22 e 24 disciplinam as competências legislativas, sendo aquele trata das competências privativas da União e este, das competência legislativa concorrente entre União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Art. 22. Compete privativamente à União **legislar** sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra (...).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais (...).

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940

Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





Assim, conceder selos de amigo dos ciclistas em nome da Prefeitura de Vitória, bem como implementar medidas de fomento a este modal de transporte (funções que seria típicas do Executivo) não se confunde com *legislar* sobre a concessão do referido selo, motivo pelo qual não há que se falar que a proposta contida no Projeto de Lei n. 146/2021 adentra na competência administrativa do Poder Executivo.

Ressalta-se ainda que outras propostas de cunho similar já foram aprovadas por esta Casa de Leis, sem que a constitucionalidade da proposta fosse questionada, tal qual o Projeto de Lei n. 27/2021, de autoria do Vereador Denninho Silva⁸, que cria o Selo de Responsabilidade Social a ser concedido a instituições que atuam em parceria com o Município, aprovado à unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça em abril deste ano.

III - DOS PEDIDOS:

Diante do exposto, requer-se seja o presente recurso submetido ao Plenário da Câmara Municipal de Vitória a fim de que rejeite o parecer da Comissão de Constituição e Justiça que opinou pela inadmissibilidade do PL n. 146/2021, a fim de restabelecer o trâmite do referido projeto, com o posterior envio para as demais comissões, nos termos da alínea 'c' do art. 60, inciso V do RICMV, considerando a

⁸ Disponível em: <

<https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=219798&arquivo=Arquivo/Documents/PL/219798-202102251924178004-assinado.pdf#P219798> >. Acesso em 8. out. 2021.

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO

Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940
Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br





insubsistência das alegações de inconstitucionalidade e ilegalidade, bem como a relevância do Projeto de Lei.

Casa de Leis Attílio Vivacqua, 19 de outubro de 2021.

CAMILA VALADÃO

Vereadora (PSOL)

GABINETE DA VEREADORA CAMILA VALADÃO
Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, 1788, sala 603 - Bento Ferreira, Vitória - ES, 29050-940
Telefone: (27) 3334.4529 | E-mail: gabinete.camilavaladao@vitoria.es.leg.br

