



CÂMARA MUNICIPAL
NOVA LIMA

EMENDA SUBSTITUTIVA AO PROJETO DE LEI Nº 2.547/2025

Art. 1º - Dê-se ao Projeto de Lei nº 2.547/2025 a seguinte redação:

"PROJETO DE LEI Nº 2.547/2025
AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A INSTITUIR O
SERVIÇO DE TRANSPORTE URBANO COMPLEMENTAR DE
PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DE BAIXA CAPACIDADE, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS

A Câmara Municipal decreta:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a instituir, no Município de Nova Lima, o Serviço de Transporte Urbano Complementar de Passageiros em veículos de baixa capacidade de transporte de passageiros, a ser regido por esta Lei, pela Lei Federal nº 8.987/95, pela Lei Federal nº 12.587/2012, pela Lei Federal nº 14.133/2021, pela Lei Federal nº 9.503/97 - Código de Trânsito Brasileiro e pelas demais normas a serem editadas pelo Poder Executivo.

Art. 2º - O serviço de que trata esta lei, visa satisfazer as necessidades de deslocamento urbano dos cidadãos dos diversos bairros e regiões do Município, não atendidos pelo transporte convencional ou regular de passageiros, em regiões onde o transporte coletivo convencional apresenta restrições técnicas, operacionais ou econômicas.

Art. 3º - O serviço que porventura venha a ser instituído em decorrência desta lei não exclui a permanência e o contínuo aperfeiçoamento técnico e operacional dos outros serviços públicos municipais de transporte, em proteção dos interesses dos usuários e de interesse coletivo de maior fluidez da circulação viária.

Art. 4º - O Serviço de Transporte Urbano Complementar de Passageiros poderá ser executado por pessoas jurídicas ou por pessoas físicas, organizadas ou não sob a forma de cooperativa, mediante processo licitatório.

Parágrafo único - Caberá ao Poder Executivo definir o prazo de vigência dos contratos de permissão ou de concessão, a forma de seleção dos prestadores do serviço, as condições e os requisitos para a prestação dos serviços e as hipóteses de sua suspensão, cassação e extinção, observado o disposto na legislação federal de regência.

Art. 5º - Os veículos utilizados no Serviço de Transporte Urbano Complementar de Passageiros, deverão observar as seguintes regras, se de outra forma não dispuser o regulamento a ser editado pelo Poder Executivo:

I- ter capacidade para transportar no mínimo 8 (oito) e no máximo 22 (vinte e dois) passageiros, todos sentados, podendo tal regra ser alterada por regulamento;



CÂMARA MUNICIPAL
NOVA LIMA

- II- ser aprovado em processo de vistoria, em periodicidade a ser definida em regulamento, em que fique apurado a segurança do veículo, estado de conservação e demais exigências não somente quanto a este, como também quanto à sua documentação e a do seu titular;
- III- possuir idade máxima definida em regulamento, a partir da data de fabricação registrada na nota fiscal do fabricante;
- IV- cumprir todas as exigências do Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 6º - É considerado de porte obrigatório para os prestadores do serviço de que trata esta lei a seguinte documentação, se de outra forma não dispuser o regulamento a ser editado pelo Poder Executivo:

- I- carteira nacional de habilitação, categoria "D" conforme o art. 143, inciso IV do Código Brasileiro de Trânsito dos condutores;
- II- cartão de identificação pessoal dos condutores;
- III- laudo de vistoria, expedido e aprovado pelo Município;
- IV- apólice de seguro obrigatório e, também, seguro de responsabilidade civil, em favor de terceiros, por danos por pessoas atingidas e por danos materiais, em valor a ser definido no Edital de licitação ou em regulamento;
- V- certificado de registro e licenciamento do veículo (CRLV) vigente, em nome do prestador do serviço ou alienação fiduciária em seu nome;
- VI- seguro DPVAT categoria 3 (três), devidamente quitado;
- VII- outros documentos previstos em regulamento.

Art. 7º - O Laudo de vistoria terá sua validade fixada em regulamento.

Parágrafo único - A ausência da vistoria obrigatória sujeitará os prestadores do serviço às sanções previstas no regulamento, sem prejuízo da cassação da permissão ou da concessão e da imposição de multa, se assim for regulamentado pelo Poder Executivo Municipal.

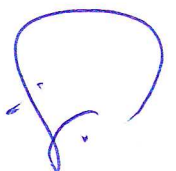
Art. 8º - O Serviço de Transporte Urbano Complementar de Passageiros será remunerado pela receita arrecadada por meio da cobrança da tarifa dos usuários pagantes fixada pelo Poder Executivo Municipal, bem como por outras fontes de receita autorizadas e previstas nas leis orçamentárias.

Parágrafo único - A tarifa, os critérios e a periodicidade de sua atualização serão estabelecidos pelo Poder Executivo Municipal, em conformidade com a política tarifária, observadas as normas legais e regulamentares do Município de Nova Lima.

Art. 9º - Não será permitida a guarda dos veículos em logradouros públicos.

Art. 10 - A disposição do espaço interno do veículo deverá seguir as normas dos padrões técnicos a serem editados pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 11 - As características internas e externas dos veículos obedecerão às normas e





CÂMARA MUNICIPAL
NOVA LIMA

especificações técnicas do fabricante e do Poder Executivo Municipal, devendo conter equipamento registrador instantâneo de velocidade e tempo (tacógrafo).

Art. 12 - Os veículos automotores deverão dispor de controle de itinerário, frequência, velocidade e parada nos pontos, conforme o disposto em regulamento a ser editado pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 13 - O veículo será substituído imediatamente nos seguintes casos, se de outra forma não dispuser o regulamento a ser editado pelo Poder Executivo Municipal:

- I- quando, em caso de acidente ou colisão, a perda for total;
- II- quando o veículo não oferecer as condições de segurança e de funcionamento exigidas pela legislação em vigor;
- III- quando o veículo apresentar má condições de conservação, nos termos do regulamento;
- IV- em outras hipóteses previstas em regulamento.

Art. 14 - Os prestadores do serviço estão obrigados a acatar as disposições legais e regulamentares, plano operacional e instruções complementares estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal e em especial:

- I- manter o veículo em perfeitas condições de segurança e conforto;
- II- recusar passageiros que portem qualquer tipo de arma, exceto autoridades policiais;
- III- disponibilizar frota reserva;
- IV- cumprir o itinerário no trecho estabelecido e quadro de horários;
- V- assegurar, em caso de interrupção de viagem, outra condução para os passageiros;
- VI- tratar com polidez e urbanidade os passageiros.

Art. 15 - A atividade de exploração no serviço de transporte que trata a presente lei encontra-se sujeita à incidência do Imposto Sobre Serviços - ISS, na forma de legislação própria.

Art. 16 - No Serviço de Transporte Urbano Complementar de Passageiros fica assegurado o transporte gratuito dos usuários que possuam esse benefício instituído por lei.

Art. 17 - O Serviço de Transporte Urbano Complementar de Passageiros será operado em redes de serviço compostas por linhas, itinerários, frota, operadores, quadro de horários, tarifa e ponto de controle próprios definidos pelo Poder Executivo Municipal.

Parágrafo único - Os itinerários serão fixados pelo Poder Executivo Municipal, que definirá a origem e o destino da linha, bem como as vias de circulação obrigatória.

Art. 18 - A fiscalização do Poder Executivo Municipal poderá determinar a imediata retirada dos veículos de tráfego, sempre que constatar irregularidades ou não cumprimento de normas e determinações referentes às condições de higiene, segurança, conforto e regularização do veículo.



CÂMARA MUNICIPAL
NOVA LIMA

Art. 19 - São direitos do usuário:

- I- receber serviço de qualidade;
- II- ter acesso fácil e permanente a informações sobre itinerário, período operacional e outros dados pertinentes à operação deste serviço;
- III- usufruir do transporte com regularidade de roteiros, frequência de viagens, inclusive sábados, domingos e feriados;
- IV- ter garantia de resposta às reclamações formuladas sobre deficiência na operação do serviço;
- V- propor medidas que visem a melhoria do serviço prestado;
- VI- ser tratado com urbanidade e respeito pelos condutores, bem como pelos agentes da fiscalização municipal;
- VII- usufruir da gratuidade em conformidade com a lei;
- VIII- os demais direitos previstos na Lei Federal nº 12.587/2012 e em outras leis federais, estaduais e municipais sobre a matéria.

Art. 20 - Ao usuário fica assegurado o acesso aos canais de comunicação do Município para reclamações, sugestões e informações, objetivando a melhoria e aperfeiçoamento do serviço.

Art. 21 - Caberá ao Poder Executivo Municipal estabelecer as diretrizes para a operacionalização do disposto nesta Lei, regulamentando-a.

Art. 22 - A aplicação desta lei fica condicionada à existência de créditos adicionais suficientes e ao cumprimento do disposto nos artigos 15 a 17 da Lei Complementar nº 101/2000, caso o Poder Executivo Municipal entenda por expandir suas despesas para o cumprimento desta lei.

Art. 23 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Paço do Legislativo Dr. Sebastião Fabiano Dias, em 09 de junho de 2025.



ÁLVARO ALONSO PEREZ MORAIS DE AZEVEDO
Vereador



CÂMARA MUNICIPAL
NOVA LIMA

JUSTIFICATIVA

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores.

Submeto à apreciação desta Ilustre Casa Legislativa, Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.547/2025, de maneira a compatibilizar a sua redação às considerações da Comissão de Legislação e Justiça encartadas no Ofício 021/2025.

A iniciativa justifica-se haja vista ser notório, na cidade de Nova Lima, que o atual contrato de concessão de transporte coletivo não atende de maneira satisfatória os usuários, deixando sem cobertura diversas ruas e localidades cujos moradores dependem essencialmente de transporte coletivo para se locomoverem diariamente, sendo que a ausência de cobertura ocorre por restrições técnicas, operacionais ou econômicas.

O transporte complementar já é realidade em diversas cidades, sendo certo que a sua implantação em Nova Lima garantirá de maneira plena o direito fundamental ao transporte de qualidade a boa parte da população.

Para demonstrar a constitucionalidade do substitutivo, segue a fundamentação abaixo:

I) Sobre a competência legislativa municipal da matéria em tela, observa-se o cumprimento das disposições da Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, bem como a exigência de prévio processo licitatório, sem a invasão da competência legislativa da União, prevista no art. 22, XI, eis que cabe aos Municípios organizar, inclusive normatizar, a prestação de transporte coletivo urbano, porquanto serviço público de interesse local. Confira-se o texto constitucional:

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

XI - trânsito e transporte;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.
(...)*

Nesse sentido, a jurisprudência do STF e do TJMG:

A Carta de 1988 estabelece as esferas de competência dos entes federados para a definição das linhas de transporte coletivo de passageiros, cabendo aos Estados as intermunicipais e aos Municípios as intramunicipais, nada impedindo, obviamente, que o serviço de transporte intermunicipal se exerça no território municipal, utilizando-se, mesmo, de logradouros que também servem de itinerário para o transporte local. Acórdão que se acha em conformidade com essa orientação. Embargos rejeitados (STF. RE 107.337-EDv, Redator para o acórdão o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 8.6.2001).

Não é inconstitucional a lei municipal que dispõe sobre os serviços de transporte de "mototáxi" e "motofrete", pois, com a edição da Lei Federal 12.009/2009, foi autorizada a regulamentação de tais serviços no âmbito Municipal, desde que observado o referido diploma federal (art. 30, I e V, CF). Assim, não se vislumbra a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 862/13 do Município do Ouro Preto. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.075716-2/000, Relator(a): Des.(a) Marcos Lincoln, publicação em 16/09/2016)

1. É constitucional a Lei Municipal 3.310/2013, que alterou a Lei Municipal 1.688/98, a qual proibiu motoristas de transportes coletivos de acumularem as funções de cobradores, tendo em vista que compete aos municípios legislar sobre organização do serviço público de transporte coletivo em razão do preponderante interesse local envolvido. Precedentes. 2. É vedada, em regra, a concessão de efeito suspensivo nesta sede recursal, nos termos do art. 317, § 4º, do RISTF. Além disso, não há motivo excepcional, na hipótese em análise, para conferi-lo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. (ARE 1109932 AgR, Rel.: EDSON FACHIN, Segunda Turma, PUBLIC 22-11-2018)

II) Sobre a constitucionalidade da iniciativa legislativa, importante citar o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Nova Lima:

Art 30. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, dispor e legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

- I.** Assuntos de interesse local;
- II.** Suplementação da legislação federal e estadual;
(...)
- III.** A concessão de serviços públicos;
(...)

Art. 56. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta Lei.

Verifica-se, pois, extenso rol de competências legislativas afetas ao Poder Legislativo Municipal, o que é natural, tendo em vista que a sua função precípua é legislar. Neste rol, consta, inequivocamente, **"legislar sobre a concessão de serviços públicos"**.

Por outro lado, a função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo é a de "execução dos serviços públicos". Por isso, conferir-lhe, ao mesmo tempo, poder de legislar



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

exclusivamente sobre aquilo que executa contraria as disposições constitucionais. Ao prestar os serviços públicos o Executivo está, na verdade, cumprindo a lei, o que não significa que ele possui legitimidade de iniciar com exclusividade o processo legislativo sobre tal matéria.

De acordo com o art. 56 da LOM, conclui-se que a grande maioria dos projetos de lei possui como legitimados os poderes municipais e os próprios cidadãos e que, apenas quando expressamente a lei orgânica definir o poder competente, é que se pode inferir que estamos a tratar de competências privativas ou exclusivas.

Nesse sentido, o art. 31 da LOM estabelece as competências legislativas privativas do Poder Legislativo Municipal e o art. 57 estabelece expressamente as matérias de competência legislativa privativa do Prefeito. Destarte, as matérias que não estão previstas nos art. 31 e 57 pressupõem-se de competência legislativa de qualquer dos poderes, o que é o caso da matéria da proposição legislativa ora apresentada, que está expressamente prevista ainda no já citado art. 30 da LOM. Tal interpretação é corroborada por posição consolidada no STF:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

No mesmo sentido, a jurisprudência do TJMG:

1.A Constituição da República estabelece que compete aos municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. 2. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por seu turno, confere competência aos Municípios para legislar sobre os assuntos de interesse local, notadamente sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. 3. Segundo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911 - RJ, com repercussão geral, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição da República, não sendo permitida interpretação ampliativa para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. 4. Não incide em inconstitucionalidade a lei, resultante de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a implantação de ecoponto para descarte de resíduos sólidos em loteamentos, sem custo para o erário público, porque trata de matéria relativa a direito urbanístico, cuja competência legislativa não é privativa do chefe do Poder Executivo. 5. Assim, não houve vício de iniciativa e afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes. 6. Pretensão inicial da ação direta de inconstitucionalidade rejeitada. (TJMG, ADI n. 0839660-09.2015.8.13.0000, Rel. Des. Caetano Levi Lopes, DJE de 20/04/2017)

Por fim, esta é a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles:

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,



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. ("Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 732/733).

III) Examinemos agora os artigos 57 e 58 da LOM, que tratam da competência privativa do Poder Executivo Municipal. São estes os dispositivos que limitam a atuação legislativa parlamentar:

Art. 57. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I. Criação de cargos, funções, ou empregos públicos na administração direta, autárquica ou fundacional, e fixação ou aumento de remuneração de servidores;*
- II. Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;*
- III. Organização administrativa, matéria orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração;*
- IV. Criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.*

Art. 58. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvado o disposto nos parágrafos 3º e 4º, do artigo 139, desta lei.

Para saber se a LOM está correta, é importante verificar a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Minas Gerais, em observância ao princípio da simetria.

A Constituição da República, ao discorrer sobre o processo legislativo, fixou em seu art. 61, parágrafo 1º, as matérias cujas leis correlatas são de iniciativa privativa do Presidente da República, *verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§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;*



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

As matérias privativas, portanto, se restringem ao exposto acima, sendo que **os serviços públicos a que alude a alínea b do inciso II da C.F./88 não são aplicáveis aos municípios, restringindo-se aos territórios**. Dispor sobre serviços públicos, portanto, NÃO integra as competências legislativas privativas do Chefe do Executivo. Vide, sobre isso, acórdão do STF:

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2447, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe-228 PUBLIC 04-12-2009)

O STF já se manifestou no sentido de que o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois à luz do **princípio da simetria** são regras constitucionais de repetição obrigatória. (RE 505476 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 06-09-2012) Sobre esse princípio, confira-se o entendimento do TJMG:

As matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no § 1º, do art. 61, da Constituição Federal que, pelo princípio da simetria, devem ser observadas no âmbito estadual, por força do já citado inciso III, do art. 66 da CE, o que se estende também no âmbito normativo distrital e municipal, sendo que nesses comandos legais não se encontra inserida disposição relativa ao direito urbanístico, notadamente quanto ao zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.037009-4/000, Relator (a): Des.(a) Agostinho Gomes de Azevedo, publicação da sumula em 22/09/2017).

Fixou a Constituição da República, ainda, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo atinente ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, conforme se extrai do art. 165, I, II e III:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I- o plano plurianual;
II- as diretrizes orçamentárias;
III- os orçamentos anuais.*

A Constituição do Estado de Minas Gerais, observando o preceituado pela Constituição da República, dispôs em seu art. 66, III, que:



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III - do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;*
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;*
- c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;*
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;*
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;*
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;*
- g) os planos plurianuais;*
- h) as diretrizes orçamentárias;*
- i) os orçamentos anuais;*

São estas, pois, as matérias cuja iniciativa da lei se reserva ao Chefe do Poder Executivo, não constando, portando, da Constituição Estadual, a locução “serviços públicos”, uma vez que não existem territórios estaduais e tampouco territórios municipais.

Contudo, a LOM não seguiu o princípio da simetria, o que fez com que nela haja **duas regras aparentemente incompatíveis: O art. 30, III (no sentido que o Poder Legislativo pode legislar sobre a concessão de serviços públicos) e o art. 57, III, (no sentido de que é iniciativa privativa do Prefeito Municipal leis que disponham sobre serviços públicos).**

Todavia, essa incompatibilidade é apenas aparente, vez que a correta interpretação da Constituição Federal e do regime de competências por ela tratado, aliado ao entendimento do STF e do TJMG sobre a competência legislativa atinente a “serviços públicos” faz com que se chegue a uma única interpretação, como a seguir será exposto.

É incontroverso que, no nosso ordenamento jurídico, a regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo e a exceção é a atribuição dessa iniciativa ao Poder Executivo. Por se tratar de uma exceção, a iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo não pode ser presumida, e as hipóteses previstas na LOM devem sempre ser interpretadas de maneira restritiva, sob pena de transferir a iniciativa do processo legislativo (função típica do Parlamento e de seus membros) a agentes que, por determinação constitucional, não detém tal prerrogativa.

Para além dos artigos e fundamentos acima transcritos, também se mostra incontroverso o fato de que a interpretação dos dispositivos da LOM deve ser feita de maneira sistemática e conjugada, de modo a compreender, de forma integrada, não só o sistema em que o texto



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

normativo está inserido, como também os fins e o interesse público pretendido pelo legislador.

A partir desta premissa, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa** - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (**STF, ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES Tema 917 de Repercussão Geral, PUBLIC 11-10-2016**).

O projeto de lei em referência não interfere na atividade administrativa dos serviços públicos municipais, visto que a matéria não se inclui na gestão exclusiva do Prefeito. Bem ao contrário disso, a norma se limita a autorizar o Poder Executivo a instituir uma nova forma de prestação de serviços públicos de transporte, visando o melhor atendimento das necessidades da população e contribuindo para a melhoria da mobilidade urbana, o que não viola as suas prerrogativas. Por fim, todas as obrigações e deveres nela previstas não inovam no tocante às obrigações já exigidas por outras leis municipais e pela legislação federal correlata. A gestão da nova modalidade de transporte coletivo, assim como seus contornos, são afetos exclusivamente ao Poder Executivo, conforme se observa da nova redação do PL 2547/2025.

No que toca ao tema “serviços públicos”, **existe uma única restrição à atuação legislativa do Poder Legislativo: a proposição de leis que possam interferir na gestão desses serviços públicos.** Assim, autorizar a instituição de serviços públicos, estabelecer obrigações aos concessionários e direitos aos usuários, por exemplo, sempre resguardando o poder regulamentar do Executivo, são assuntos que estão na competência do Poder Legislativo. O STF é bem específico ao entender que as inconstitucionalidades por vício de iniciativa em leis que tratem de serviços públicos só ocorrem quando a atividade legislativa interfere na administração dos serviços públicos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes,



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente' (ADI 2733, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 03/02/06).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR-CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que **competete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos**. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1075713 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, PUBLIC 06-08-2018)

IV) Especialmente no tocante aos projetos de lei que não são de reserva do Poder Executivo, mas que, todavia, acarretam a majoração de despesa para o mesmo, demonstra-se a partir de agora, que tal fato não constitui fundamento para que seja declarada sua inconstitucionalidade.

Inexiste na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na LOM qualquer dispositivo que atribua exclusividade ao Chefe Poder Executivo na iniciativa de projeto de lei que acarrete aumento de despesa.

O que se proíbe, a teor do contido no art. 58 da LOM, é a apresentação de emenda parlamentar que, sem indicação da respectiva fonte de custeio, implique em aumento da despesa prevista no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo.

Tratando-se de matéria de iniciativa concorrente, não há óbice de ordem constitucional para que o Poder Legislativo proponha lei que acarrete aumento de despesa ao Poder Executivo. A crença na proibição do Poder Legislativo de propor leis que aumentem despesa do Poder Executivo é mais uma “lenda” na qual se acredita, sem nunca se questionar o porquê de tal afirmativa. Nesse sentido, o tema 917 do STF:

TEMA 917 STF: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Ora, se toda lei com repercussão no orçamento fosse, obrigatoriamente, deflagrada a partir de proposta do Prefeito, a atribuição do Legislativo Municipal restaria completamente esvaziada, aí sim, em completa desconsideração ao princípio da separação da independência entre os poderes.



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

O STF, em julgado submetido ao regime da repercussão geral, reafirmou sua jurisprudência para reconhecer a constitucionalidade de norma municipal de iniciativa parlamentar que cria despesas para o Executivo:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (STF, ARE 878911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 11-10-2016)

Cita-se aqui trecho do voto relator:

*O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. (...) Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. (...) No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (...) Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que **não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)*

O TJMG tem o mesmo posicionamento:

As hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. (...)” - (STF - ADI 3394/AM - Governador do Estado do Amazonas - Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas. Rel. Min. Eros Grau - Tribunal Pleno - Data do julgamento: 2/4/2007). Pode o Legislativo municipal, desta forma, tratar de matéria de interesse local, como pode ser conceituado um programa antidrogas, principalmente quando o faz sem ferir regras constitucionais e limitado a disposições sobre questões meramente administrativas, sem



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

interferência orçamentária relevante. (...) (TJMG, ADI n. 1.0000.14.099270-2/000, Rel. Des. Corrêa Camargo, DJE de 26/08/2016)

Para expurgar qualquer argumento no sentido de a inconstitucionalidade decorrer de não indicação da fonte de custeio ou de sua indicação de forma genérica, não se pode olvidar a possibilidade de remanejamento de verbas previstas e não utilizadas e, ainda, de complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários. Também aqui colhe-se o apoio do STF e do TJMG:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (STF, ADI 3599, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJE de 14-09-2007)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ORIZÂNIA - LEI MUNICIPAL Nº437/2015 - INICIATIVA PARLAMENTAR - SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO ESCOLAR - RENOVAÇÃO DE FROTA E REVISÃO PERIÓDICA - VÍCIO DE INICIATIVA - INOCORRÊNCIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - REPRESENTAÇÃO INACOLHIDA. (...)

- A competência para propor leis que disponham sobre o serviço público propriamente dito, desde que respeitada as limitações previstas nos art. 61, §1º, da Constituição da República é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. - A Lei nº437/2015, do Município de Orizânia, ao prever a necessidade de renovação da frota e revisão periódica dos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte coletivo escolar, apenas institui um requisito para a prestação do serviço sem alterar a estrutura ou atribuição do órgão do Poder Executivo por ele responsável, razão pela qual não padece do alegado vício de iniciativa.(...) (TJMG, ADI n. 0515781-46.2015.8.13.0000, Rel. Des. Belizário de Lacerda, DJE de 22/09/2017)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 3.623/07 - CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA PARA FAMÍLIAS COM FILHOS EM SITUAÇÃO DE RISCO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E



CÂMARA MUNICIPAL NOVA LIMA

INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - INOCORRÊNCIA - CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. Afigura-se constitucional a Lei nº 3.623/07, do Município de Iturama, que criou o Programa de Garantia de Renda Mínima para Famílias com filhos em situação de risco, eis que, segundo o STF, em julgamento com repercussão geral - ARE nº 878.911, "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos", e não ofende os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os poderes Legislativo e Executivo. Em juízo de retratação, julga-se improcedente o pedido contido na inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade. (TJMG, ADI n. 4596040-38.2007.8.13.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Cruvinel, DJE de 28/07/2017)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DE SISTEMA CICLOVIÁRIO MUNICIPAL - NORMA PROGRAMÁTICA - VÍCIO DE INICIATIVA - AUSÊNCIA - VIOLAÇÃO A SEPARAÇÃO DE PODERES - INOCORRÊNCIA - INTERESSE LOCAL - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. - Na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, não se pode ampliar as hipóteses de limitação à iniciativa parlamentar de leis, para além daquelas previstas em numerus clausus no art. 66 e 90 da Carta Mineira, para abarcar, indistintamente, toda e qualquer iniciativa parlamentar de lei que acarrete algum tipo de despesa, mesmo porque, segundo a Suprema Corte, "não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo". (ADI 3394/AM) - A Lei Municipal nº. 5.798/14 aborda tema de interesse local, a legitimar, assim, a atividade legislativa pela Câmara Municipal de Betim (art. 30, inciso I da CR/88), sem abarcar matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, e ainda, limita-se a criar, de modo genérico, o sistema cicloviário do município, sem, contudo, interferir na seara de atuação privativa do alcaide. (TJMG, ADI n. 0016426-31.2015.8.13.0000, Rel. Des. Versiani Penna, DJE de 04/11/2016)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 3.697/2023 DO MUNICÍPIO DE UNAÍ - MG - DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR - IMPOSIÇÃO AO PODER EXECUTIVO DA OBRIGAÇÃO DE DISPONIBILIZAR E IDENTIFICAR BRINQUEDOS ADAPTADOS PARA CRIANÇAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS - AUMENTO DAS DESPESAS A CARGO DA ADMINISTRAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL - REQUISITO DE VALIDADE ESTABELECIDO PELO ARTIGO 113 DO ADCT - EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - INOBSERVÂNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Se lei municipal de origem parlamentar cria despesas para o Poder Executivo, sem tratar da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de seus servidores públicos, não há falar em vício de iniciativa legislativa, à luz da tese do tema 917 de repercussão geral do STF, mas se o respectivo projeto de lei não foi instruído de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, é de reconhecer a inconstitucionalidade formal por inobservância do requisito de validade estabelecido pelo artigo 113 do ADCT, que veicula norma de reprodução obrigatória pelos Estados. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.289260-4/000, Relator(a): Des.(a) Fernando Lins, publicação da súmula em 04/12/2024)

Por fim, a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa, não obstante a exigência do art. 113 do ADCT, não compromete a validade formal da norma, tendo em vista que se trata de uma proposição que não gerará custos adicionais



CÂMARA MUNICIPAL
NOVA LIMA

além dos que já se encontram previstos na lei orçamentária. As ações de vistoria, realização de processo licitatório, fiscalização etc. previstas nesta proposição já possuem dotações orçamentárias criadas para as ações desse gênero que já são rotineiramente realizadas no tocante aos outros instrumentos de transporte coletivo de passageiros no Município.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar, objetivamente, que não existe qualquer vício formal ou material a macular a constitucionalidade de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo ou de emendas de parlamentares em Projetos de Lei do Poder Executivo, quando tais figuras do processo legislativo não adentrem na seara da competência privativa do Executivo, expressamente arrolada no art. 57 e 58 da LOM.

Ainda que tais proposições legislativas disponham sobre ação apta a gerar algum tipo de despesa ou que não indique de forma expressa os recursos orçamentários a lhe fazerem face, tais circunstâncias tampouco geram qualquer inconstitucionalidade.

A definição de diretrizes gerais para concretização de política pública não afeta o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo, quando não dispõe sobre nova atribuição de competência à determinado órgão da Administração municipal. Verifica-se que as regras para funcionamento do sistema complementar de transporte serão definidas em regulamento, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, de forma a se compatibilizar com atual sistema de transporte coletivo municipal.

Diante do exposto, demonstrada a relevância e a constitucionalidade plena da matéria objeto desta proposição legislativa, esperamos contar com o apoio dos nobres colegas para sua aprovação.

Atenciosamente,

ÁLVARO ALONSO PEREZ MORAIS DE AZEVEDO
Vereador