



Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
17.08.2020
AS 14:37 Horas
Ass.:

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURIDICA
OTJ n° 97/2020

Projeto de Lei n° 78/2020

Processo n° 96/2020

AUTOR: Vereador GUSTAVO FELIPE SPEROTTO (PSD)

O presente Projeto de Lei, tem por objetivo dispor sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano em Bento Gonçalves, disponibilizados pelos estabelecimentos dedicados à produção e ao fornecimento de alimentos, incluídos alimentos *in natura*, produtos industrializados e refeições prontas para o consumo, ficam autorizados a doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano que atendam aos seguintes critérios:

Justifica o Nobre Edil, que a durante a vigência da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019, de que trata a Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o Governo Federal procederá preferencialmente à aquisição de alimentos, pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da parcela da produção de agricultores familiares e pescadores artesanais comercializada de forma direta e frustrada em consequência da suspensão espontânea ou compulsória do funcionamento de feiras e de outros equipamentos de comercialização direta por conta das medidas de combate à pandemia da Covid-19.

Assevera, que o ato de doar contribui efetivamente para a transformação da sociedade, ao enxergar a necessidade do próximo e ter a vontade de ajudá-lo, nos tornamos mais igualitários e justos, além disso, busca combater a fome, a desnutrição e valorizar a responsabilidade social e a solidariedade entre os brasileiros, além de auxiliar a na superação da crise econômica e social gerada pela atual pandemia.

Ainda, a doação de alimentos se faz necessária durante o ano todo, mas, ganha destaque em momentos como este, em que enfrentamos uma pandemia e muitas pessoas acabaram perdendo seus empregos, muitas vezes a única renda da família.

Preliminarmente, é pacífico que a matéria objeto deste Projeto de Lei encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.

Esclarecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa, encaminhada pelo Nobre Edil.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Neste contexto, o Eminentíssimo Professor **André Leandro Barbi de Souza** (A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32), nos ensina 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)

Também, neste momento, convém verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal, quanto às atribuições que competem aos agentes públicos:

Art. 38 - São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que:
(...)
IV - **criem** ou suprimam órgãos ou **serviços do Executivo;**
(grifou-se)

Com efeito, verifica-se que, em sua essência, o Projeto de Lei, ora enviado para análise, **que é de origem legislativa, revela o indicativo de querer dispor sobre a organização administrativa do Município,** além de impor expressamente obrigações ao Poder Executivo, a quem compete a prestação de tais serviços.

Portanto, a iniciativa do Vereador, no encaminhamento deste Projeto de Lei, por ser de origem legislativa, apresenta "Vício de Iniciativa", pois, compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos exatos termos do Art. 57, incisos VI e X, da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

"Art. 57 - Compete privativamente ao Prefeito:
(...)
VI - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal,** na forma da lei;
(...)
X - **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;**"
(Grifamos)



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Desta forma, Leis de iniciativa exclusiva do Senhor Prefeito são aquelas em que só a ele compete o envio de projeto à Câmara Municipal. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

Ainda, a respeito desta matéria, o Eminentíssimo Doutrinador **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro. 16ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 438- 440 e 676) afirma que:

(...) "**a interferência de um Poder no outro é ilegítima**, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º)", logo após complementando que no tocante à Câmara de Vereadores, (...) **o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição**. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, **a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial**". Assim, conclui o nobre doutrinador quanto aos efeitos advindos da desobediência das atribuições de poderes em projetos de Lei, referindo que "(...) **a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade de lei**, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto".
(grifos nossos)

Também, pela proposição encaminhada, sendo no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios, para dispor sobre a matéria em análise, **o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes**, consoante legislação vigente:

Na Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Na 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.

Na Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves:

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

§1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§2º O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro.

(Grifamos)



Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

Atente-se, que as hipóteses de desrespeito à esfera de competência de um Poder sobre o outro, levam à inconstitucionalidade formal da Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Nesse sentido, pende a jurisprudência do TJRS, conforme disposto e que abaixo transcrevemos:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. LEI MUNICIPAL Nº 2.785/2012, QUE ALTERA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL Nº 2.381/2010. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. 1. O controle de constitucionalidade em abstrato de lei ou ato normativo municipal tendo como parâmetro de constitucionalidade a Lei Orgânica, na esteira de reiterados precedentes do Supremo Tribunal Federal, é inadmissível, por absoluta falta de previsão constitucional (STF, RE Nº 175.087/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 19/03/2002). Dito de outro modo, se a lei ou ato normativo municipal afronta diretamente a Lei Orgânica do ente político, e não a Constituição, a hipótese é de ilegalidade, não sendo objeto de ação direta de inconstitucionalidade (STF, ADI Nº 1540/MS, Rel. Min. Maurício Correa, j. 25/06/1997). 2. Em plano de inconstitucionalidade formal, o regramento municipal impugnado, ao criar proposta cujos mecanismos para a execução são atribuídos ao Poder Executivo, foi além da esfera de competência reconhecida ao Poder Legislativo, interferindo diretamente na organização administrativa do Município. Violação ao que assentam os artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, d, 82, inciso VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 270050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013) (Grifamos)

Portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro, inferindo, portanto, ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei ora em exame, fato que obsta as demais análises, concluindo-se pela inviabilidade técnica deste Projeto de Lei, tendo em vista o "vício de iniciativa" da proposição, e, a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo, portanto, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Desta feita, considerando os aspectos expendidos, a Orientação Técnico-Jurídica desta Assessoria é **DESFAVORÁVEL** à sua tramitação.

PALÁCIO 11 DE OUTUBRO, aos dezessete dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte.


Ady. Dr. Matheus Barbosa - OAB/RS 96.890
Coordenador do Departamento Jurídico