



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

**ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURIDICA**  
**OTJ nº 121/2020**

Câmara Municipal de  
Bento Gonçalves

RECEBIDO EM:

02.10.2020

AS 14:29 Horas

Ass.: *Domício*

**Projeto de Lei nº 94/2020**

Processo nº 112/2020

AUTOR:

Vereador GUSTAVO FELIPE SPEROTTO (PSD)

O presente Projeto de Lei, visa dispor sobre a obrigatoriedade de instalação de banheiros químicos adaptados para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida nos eventos públicos no Município de Bento Gonçalves.

Justifica o Nobre Edil, que como Presidente da Frente Parlamentar em Defesa das Entidades Assistenciais, após a realização de duas audiências públicas e visitas às entidades que prestam serviços de saúde, inclusão e lazer às pessoas com deficiência, constatou-se a necessidade de políticas efetivas de incentivo ao esporte, não apenas no reconhecimento e fomento à sustentabilidade destas entidades, como também na aplicação de legislações específicas que venham a garantir os direitos das pessoas com deficiência.

Ainda, justifica que com a presente propositura deste projeto de lei, pretende-se assegurar a instalação de banheiros químicos adaptados nos eventos públicos realizados no Município de Bento Gonçalves, com vistas a estabelecer a equidade necessária no tratamento dispensado aos munícipes, sem qualquer tipo de discriminação.

Assevera, também, que a preocupação com o desenvolvimento de política públicas consistentes voltadas à inclusão e integração, levando em conta, principalmente, a importância do reconhecimento àquelas entidades que dedicam-se e esforçam-se para suprir deveres não alcançados pelo Poder Público.

**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 própria Lei Orgânica Municipal.

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

"... **A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo**, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos."



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

Com efeito, verifica-se que, em sua essência, o Projeto de Lei ora enviado para análise, **é de origem legislativa e 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.

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 banca-  
da, 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.”**  
**(grifamos)**

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)**



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

**Portanto**, a proposição encaminhada pelo Nobre Edil, 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 ao que dispõe o Art. 57, incisos VI e X, da Lei Orgânica Municipal, que *in verbis* nos diz:

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)**

Para tanto, **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, estruturação e atribuições das Secretarias, Órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

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 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 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.**



Estado do Rio Grande do Sul

**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**

Palácio 11 de Outubro

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)**

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTÃO. LEI MUNICIPAL Nº 1.872/2007. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AQUISIÇÃO DE ÁREA DE TERRA PARA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE MORADIA POPULAR. CONDIÇÕES PARA PLEITEAR OS BENEFÍCIOS DA LEI. PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO. RESTRIÇÃO PELO LEGISLATIVO. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 10 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL.** A Lei impugnada apresenta inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos Poderes. Ainda que as questões relativas à aquisição de área de terra para implantação de programa de moradia popular e a dotação orçamentária correspondente devam ser definidas pelo Executivo, a deliberação sobre a autorização ao Executivo, para aquisição de área para moradia popular e a determinação sobre a matéria orçamentária àquele respeito, significam que a Câmara está, na verdade, **determinando que o Executivo deverá tomar determinadas providências, em matérias cuja iniciativa legislativa é do Executivo**, conforme se depreende do texto emanado do Legislativo de Portão. **Ordenar ou determinar providências ao Executivo exorbita da competência constitucional atribuída ao Legislativo.** Poderia, em princípio, o Legislativo Municipal ter deliberado sobre as questões previstas na Lei Municipal nº 1.872/2007, caso estivesse pendente concessão de autorização previamente solicitada pelo Executivo, mas não conceder autorização que não foi solicitada e determinar a tomada de providências. Adotar medidas de execução governamental é constitucionalmente vedado ao Legislativo. Ao usurpar a



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

competência do Poder Executivo Municipal, a Câmara Municipal termina por violar os artigos 8º e 10 da Constituição Estadual. **A Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo.** Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). **JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021581491, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 26/05/2008)  
**(grifamos)**

**Ressaltamos, por oportuno,** também, que o comando contido no art. 4º, do Projeto de Lei em análise, que determina a obrigação para o Executivo que em 30 (trinta) dias da publicação da Lei, a mesma entra em vigor, atribuindo assim, funções diretamente àquele Poder.

Sobre este aspecto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, também já se pronunciou:

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. **Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes,** inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.**




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

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410,  
Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro  
José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010)  
**(grifamos)**

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

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