




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

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ nº 43/2021

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
14.05.2021
AS 15:12 Horas
Ass.: 

Projeto de Lei nº 33/2021

Processo nº 43/2021

AUTOR: Vereador RAFAEL L. FANTIN - DENTINHO (PSD)

O presente Projeto de Lei, visa estabelecer regulamentação para exigência de exame médico para frequentadores de piscinas de uso coletivo em clubes e entidades sociais de Bento Gonçalves.

Justifica o Nobre Edil, que observadas as disposições regimentais, o presente Projeto de Lei visa dispensar a realização de exames médicos nas piscinas de uso coletivo em clubes e entidades sociais no âmbito do Município de Bento Gonçalves. O objetivo principal deste Projeto de Lei é ajustar toda e qualquer exigência clínica com a realidade tecnológica e química da atualidade.

Ainda, durante muito tempo, esteve em vigência a obrigatoriedade da realização de exames médicos para acesso dos cidadãos a piscinas coletivas (públicas ou privadas). Essas imposições eram adequadas às circunstâncias da época, visto que o tratamento da água não era realizado da maneira correta; logo, poderia haver proliferação de doenças transmissíveis por meio do uso comunitário das piscinas.

Aduz também, que tanto a evolução das técnicas utilizadas na manutenção de piscinas quanto o incremento de pesquisas a respeito do tema permitiram que a obrigatoriedade da realização de exames se tornasse obsoleta. Por conseguinte, o direito de todos os cidadãos de acesso ao lazer não deve ser impedido apenas pela não realização de exames.

Observa-se que, no Rio Grande do Sul e também no Brasil existem centenas de clubes aquáticos que optaram por não praticar a exigência dos exames médicos. Nos municípios de Santana do Livramento, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Bagé, Passo Fundo, Cachoeira do Sul e Pelotas a prática de não utilização dos exames médicos como critério de acesso está sendo empregada.



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

Em razão da eficácia dos produtos utilizados na água, que impedem potenciais transmissões de doenças, tal obrigatoriedade se torna dispensável. Ademais, mesmo com a desobrigação, cabe ao proprietário a manutenção constante e tratamento dentro do padrão adequado à manutenção da saúde pública.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a Constituição Federal, ao conferir autonomia aos Municípios, estabeleceu dentre suas competências, a de legislar sobre assuntos de interesse local, estando assim disposto:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(grifamos)

Os procedimentos acerca de exigências documentais para os processos de âmbito dos órgãos públicos municipais, sem dúvida, são assuntos de interesse local, portanto, da competência do Município para dispor sobre a temática.

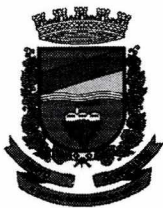
Porém, importa verificar, **quem, em âmbito local, pode exercer a iniciativa legislativa** para a política pública referente ao estabelecimento de tais requisitos.

Para tanto, 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.

Sobre este aspecto, o Eminente **José Afonso da Silva**, nos ensina o seguinte:

"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 sentido, valendo-se da lição disponível na doutrina do advogado e autor **André Leandro Barbi de Souza** (SOUZA. *André Leandro Barbi de. O que é ser vereador. Porto Alegre. Editora Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos. 2017. p. 40*), busca-se a compreensão sobre o assunto:

27) Como é possível identificar as matérias que são de iniciativa de vereador ?

As matérias de iniciativa de vereador não são referidas expressamente. **A lei orgânica do município define exaustivamente as matérias de iniciativa do Prefeito.** Por dedução, se o assunto que se pretende legislar não constar do conjunto de hipóteses indicado como de matérias privativas do prefeito, a iniciativa poderá ser exercida por vereador. **Toda lei orgânica de município tem um artigo dedicado à indicação de matérias sujeitas à competência do prefeito.** Essa é a referência. Se o assunto do projeto de lei lá constar, sua iniciativa ficará restrita ao prefeito; se o assunto lá não constar, poderá o vereador, se julgar conveniente e oportuno, apresentá-lo sob a forma de projeto de lei.
(grifamos)

Nesse contexto, delineia-se a competência privativa do Executivo para dispor sobre a matéria, conforme deixou ensinado o eminente professor **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro. 13a Ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.):

... o prefeito não deve perder de vista que o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...
(...)



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

... 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 atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Portanto, não obstante se possa claramente identificar o relevante interesse público na implementação da medida proposta no projeto de lei ora analisado, o qual objetiva a criação de mecanismos de prevenção contra acidentes em piscinas de uso coletivo, visando conferir maior segurança aos usuários desses ambientes, **verifica-se que a via eleita pelo legislador para disciplinar a matéria (projeto de lei ordinária de origem legislativa) não se mostra a mais adequada. Isso porque a matéria objeto da proposição analisada conforma-se com regramento atinente às posturas municipais.**

Acerca do tema, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, (Dir. Administrativo, Editora Jurídica Atlas, 11ª Edição, 1999, São Paulo, pp. 110 e 111), faz as seguintes considerações:

“... Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança.

Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos; polícia de segurança, das florestas, das águas, de trânsito, sanitária etc.” (grifamos)

Destarte, verifica-se que a via mais adequada para se estabelecer o regramento previsto no projeto de lei ora analisado, é a inclusão destes no Código de Posturas do Município.

Nesse sentido, importa registrar que o art. 45, I, da Lei Orgânica Municipal estabelece que os códigos municipais serão objeto de leis complementares. Sendo assim, não obstante o Código de Posturas do Município de Bento Gonçalves tenha sido instituído por lei ordinária (Lei Municipal nº 313, de 03 de outubro de 1969), a LOM, que foi promulgada em 03 de abril de 1990, conferiu *status* de lei complementar ao Código de



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

Posturas do Município, razão pela qual matérias pertinentes a essa matéria devem ser reguladas pela via de lei complementar.

De outro lado, também, verifica-se que, em nosso singelo e dileto entendimento, houve excesso do legislador municipal ao fixar prazo para regulamentação da vindoura lei, em seu art. 7º, do texto projetado, que estabelece:

Art. 7º Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.

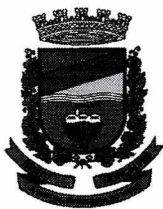
Como a implementação das previsões normativas exige interferência de órgãos administrativos, evidente a necessidade do regulamento executivo. **Porém, ao estabelecer prazo para o cumprimento da medida, a Câmara Municipal efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo**, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito no art. 10, da Constituição Estadual.

Portanto, se reconhece neste ponto específico, que há “**vício de iniciativa**” a inquirir de inconstitucionalidade formal o dispositivo projetado.

Nesse sentido, é a jurisprudência do TJRS:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEIS MUNICIPAIS. INICIATIVA DO LEGISLAIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUTORIZAÇÃO PARA O PODER EXECUTIVO ISENTAR OU REMIR, MEDIANTE DECRETO, RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS INADMISSIBILIDADE. AVAL DE DOIS VEREADORES PARA AFERIÇÃO DO ESTADO DE POBREZA DOS CONTRIBUINTES. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAR O PROCEDIMENTO. FERIMENTO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70038671392, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 21/03/2011). (grifamos)

Caracterizado está, portanto, que a iniciativa do Nobre Edil 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



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

administração municipal, nos exatos termos ao que dispõe o Art. 58, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, que **"in verbis"**, nos diz:

***"Art. 58 - Compete privativamente ao Prefeito:
(...)***

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;"

E mais, a iniciativa do Nobre Edil, **em determinar atribuições e obrigações diretas na iniciativa privada**, fere o princípio constitucional consubstanciado no artigo 170, inciso II, da Carta Magna, que trata da ordem econômica e financeira, estando assim disposto:

***"Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)***

***II - propriedade privada;
(griffo nosso)***

Outrossim, em que pese o mérito da proposição 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 assim disposto:

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.**
(grifou-se)*

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,



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

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 quatorze dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e um.


Adv. Dr. Jaime Zandonai - OAB/RS 38.659
Procurador Jurídico