



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

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
09.11.2021
ÀS 08:49...Horas
Ass.: *[Signature]*

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA OTJ nº 142/2021

Projeto de Lei nº 115/2021

Processo nº 145/2021

AUTOR: Vereador EDSON ROGÉRIO BIASI (PP)

O presente Projeto de Lei, visa dispor sobre a criação do Programa "CASA DE CONVIVÊNCIA PARA MELHOR IDADE", no Município de Bento Gonçalves, com o objetivo de atender aos municípios idosos (a partir de 60 anos de idade), de segundas à sextas-feiras, das 07:00 horas às 18:00 horas, a fim de proporcionar atenção especial ao idoso, objetivando acolhimento, abrigo diurno, cuidados, proteção e convivência adequados às suas necessidades.

Justifica o Nobre Edil, que segundo dados do IBGE de 2018, a estimativa de vida do Brasileiro em média passou a ser de 75,8.

Salienta que, observando esses dados vemos que em nosso Município com mais de 120 mil habitantes, essa realidade se confirma também em nosso Município, sendo que com isso verifica-se que há necessidade de políticas públicas voltadas para atender essa população que tanto contribuiu para o avanço e crescimento da nossa cidade.

Assevera, que esse projeto visa atender as diversas famílias de baixa renda, que tem a necessidade de trabalhar e não tem com quem deixar os idosos, que necessitam de cuidados.

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 viabilizar condições de melhor atendimento aos idosos, 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.



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

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.**

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.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se, então, a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa.

Sobre este aspecto, o eminent Professor e Advogado **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)

Ainda, sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, o Eminente **José Afonso da Silva** (Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 107) explica:

“a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto 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

Ainda, a iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa, vinculada e concorrente, assim disposto:

A iniciativa vinculada: é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal.

A iniciativa privativa: é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Municipal, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza.

A iniciativa concorrente: é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício - de iniciativa concorrente - pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o **Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo**, sob pena de caracterizar “**vício de origem**”.

Nesse contexto, insere-se, por exemplo, a competência para dispor sobre a organização da Administração Pública Municipal. Como se verifica da descrição de serviços no art. 2º e das atribuições descritas nos arts. 3º e 4º, do Projeto de Lei ora em análise, observa-se fundamentalmente, que o escopo da proposição é **criar uma unidade de atendimento de diversos serviços para idosos, o que acarreta, em consequência, a criação de obrigações e despesas para o Executivo**.

Por oportuno, é pertinente verificar, nos termos da Lei Orgânica Municipal, quem detém a competência para estes atos que se relacionam à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos locais, assim disposto:

Art. 38 - São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que:
 (...)

IV - criem ou suprimam órgãos ou serviços do Executivo.



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

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;

(grifou-se)

Portanto, ocorre que, ao pretender dispor sobre a organização da administração municipal, **através da criação do programa “Casa de Convivência para melhor idade”**, constata-se que a proposição legislativa, ora em análise, possui **“vício de iniciativa”** pelo Poder Legislativo, haja vista que acaba por se reportar à organização e funcionamento dos serviços públicos no Município, que são competências do Poder Executivo.

Assim, neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, sempre é de bom alvitre lembrar dos ensinamentos legados pelo eminente professor **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro. 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732), segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

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

(...) 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)

Esclareça-se, outrossim, 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 disposto na legislação vigente que abaixo segue:

Na Constituição Federal:

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





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

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)

A título de exemplos, cita-se as seguintes Ementas de jurisprudência em casos semelhantes, ao ora analisado projeto de lei, abaixo transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.030/2014 DO MUNICÍPIO DE IJUÍ. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO.** 1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos. 2. Tratando-se de matéria privativa do Poder Executivo, não poderia o Poder Legislativo ter apresentado projeto de lei substitutivo, alterando substancialmente o objetivo do projeto originário. 3. Existem, no caso, vícios formal e material, com afronta aos arts. 8º, 10 e 60, *caput*, e inc. II, alínea "d", da Constituição Estadual, o que enseja a retirada da lei do ordenamento jurídico pático. **Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente.** UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061858320, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 16/11/2015)

(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.626/2001, DE ITAQUI. **USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.** **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** Norma impugnada que positiva intromissão indevida da





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

Câmara de Vereadores nas atividades próprias do Poder Executivo, em especial no que se refere à própria organização e ao funcionamento da administração municipal, dentre elas o estabelecimento das atribuições de algumas de suas Secretarias. Precedentes. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017994021, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 14/05/2007) **(grifou-se)**

Por oportuno, com relação à celebração de instrumentos de convênios e similares pelo Executivo (art. 5º do projeto de lei em exame), explica-se a orientação de que estes são atos típicos de gestão próprio daquele Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada, tendo por paradigma, a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o §2º, do art. 82, da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”.

Assim, entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. A título de exemplos, vários Tribunais pelo País seguem o mesmo entendimento de considerar inconstitucional a autorização legislativa para celebração de convênios, a exemplo da seguinte Ementa de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei nº 4.857, de 11 de novembro de 2011, **que condiciona a contratação, parcerias ou convênio**, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas, à prévia autorização legislativa. **Ingerência indevida que malfere os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo.** Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012). **(grifou-se)**





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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que **impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado**, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. **Invasão da reserva da Administração**, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. **Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração.** **Precedentes.** Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852- 88.2018.8.26.0000; Relator: Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018). **(grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a **competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio**, consórcio, acordo ou instrumento equivalente - **Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município - Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo - Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo - Afronta ao princípio da separação de poderes - Configuração da inconstitucionalidade - Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Álvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018). **(grifou-se)**

Outrossim, a regulamentação da lei pelo Executivo no prazo de 120 (cento e vinte) dias, conforme disposto no art. 7º do projeto de Lei nº 115, de 2021, ora em análise, é ato privativo do Prefeito que não pode lhe ser determinado pela Câmara Municipal.

31



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

Neste sentido, a Lei Orgânica do Município dispõe o seguinte no art. 57:

Art. 57 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Com efeito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS) já se posicionou contrário à tentativa de imposição de prazo para regulamentação da lei pelo Executivo, por considerá-la uma emissão de ordem por um Poder a outro, o que é incompatível com o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Neste sentido, veja-se a seguinte Ementa de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1.883/2009 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.



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

AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010).
(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, **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 nove dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e um.


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