



Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

Câmara Municipal de

Bento Gonçalves

RECEBIDO EM:

27.02.23.

ÀS 9:38..... Horas

Ass.: *[Signature]*

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ nº 25/2023

Projeto de Lei nº 19/2023

Processo nº 22/2023

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

O presente Projeto de Lei, visa instituir no Município de Bento Gonçalves o Banco de Fraldas para distribuição gratuita de fraldas descartáveis na Rede Pública Municipal de Saúde.

Justifica o Nobre Edil, que é de conhecimento comum que os gastos com fralda descartável para crianças em idade compreendida entre zero a dois anos é um peso considerável no orçamento familiar. Estudos indicam, inclusive, que em seus primeiros meses de vida os bebês cegam a usar 10 (dez) fraldas por dia. Soma-se a isso o fato de que a maioria das famílias mais carentes, cujo perfil socioeconômico se enquadra nos critérios do presente projeto, tendem a possuir mais de uma criança em casa.

Assevera, ainda, que é cristalina, a constatação de que essas famílias não dispõem de recursos suficientes para suprir a referente demanda. É notório também, que não tratamos aqui de uma necessidade supérflua, mas de uma questão de higiene e dignidade, tanto para nossas crianças, quanto para as famílias e, sobretudo, para as mães da nossa cidade.

Na mesma esteira, é também acintosa a necessidade de o Município suprir a demanda de fraldas geriátricas para os nossos idosos. São muitas as famílias em que há idosos cuja renda advinda de sua aposentadoria sequer é suficiente para suprir a compra de medicamentos controlados. É evidente que a fralda geriátrica é de suma importância para a dignidade e para o bem-estar de um idoso que tenha a necessidade de usá-las. E é evidente que há famílias cuja renda não é suficiente para custear a compra dessas fraldas.

A mesma lógica aplica-se para as pessoas com deficiência, cujo valor recebido através do Benefício de Prestação Continuada (BPC) é bastante aquém da demanda financeira do indivíduo. Não é raro, convenhamos, encontrarmos famílias cujas características se enquadram nesses exemplos, passando por graves dificuldades financeiras.



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

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;*
 - II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- (grifamos)*

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."

A proposição, nos termos editados, exige mobilização da estrutura administrativa, com modificações de fluxos e procedimentos do respectivo processo administrativo, conforme constata-se na leitura dos artigos da proposição encaminhada.

Com efeito, verifica-se que, em sua essência, o Projeto de Lei, ora em análise, é de origem legislativa e revela o indicativo de querer dispor sobre a organização administrativa do Município, sendo que as medidas pretendidas acaba por recair sobre



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

servidores (cargos, carreira, remuneração), sobre fixação de atribuições ou produzir interferência no funcionamento (serviços) do Poder Executivo e nas condições de governabilidade local (princípio constitucional da separação de poderes), 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 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 municípios, 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)

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, de forma geral, que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é de iniciativa privativa do Prefeito quando se relacionar às hipóteses associadas ao § 1º, do art. 61, da Constituição Federal.

Salientamos que, tema similar ao que é apresentado pelo Projeto de Lei, em análise, registre-se, já foi examinado pelo Tribunal de Justiça do RS, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70040358459, em 2011, em que foi relator do processo o des. Genaro José Baroni Borges.

Importante registrar que a Ação Direta de Inconstitucionalidade, em comento, foi proposta pela “Prefeita do Município de Gravataí, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.032, de 21 de setembro de 2010, que criou o “banco” de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos com o intuito de armazenar as doações efetuadas pela população no âmbito do Município de Gravataí”.

O entendimento exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul foi no sentido do reconhecimento da inconstitucionalidade da norma, na época, vez que nela, nas palavras do desembargador relator da ação, havia “sido determinado que o Poder Executivo deverá ceder prédio, administrar o banco através do Departamento Municipal de Habitação e designar funcionário para separar os materiais recebidos”.

Nesse contexto, foi que concluiu seu voto:

“Forçoso reconhecer, assim, vício de iniciativa na elaboração da Lei Municipal nº 3.032/2010, que criou o banco de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos no âmbito do Município de Gravataí, com dispor sobre o funcionamento da administração municipal, determinando condutas e criando atribuições a órgãos do Poder Executivo. E mais, por implicar aumento de despesa. Ante ao exposto, julgo procedente a



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

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE para banir da ordem jurídica a Lei Municipal nº 3.032, de 21 de setembro de 2010, do Município de Gravataí, por afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII da Constituição Estadual. É o voto.”

A proposição, nos termos editados, exige mobilização da estrutura administrativa, com modificações de fluxos e procedimentos do respectivo processo administrativo, conforme constata-se na leitura dos artigos da proposição.

Portanto, quando a Câmara Municipal visa criar banco de fraldas para distribuição gratuita de fraldas descartáveis na Rede Pública Municipal de saúde, o faz afastada-se suas funções típicas, **propondo matéria que interfere no funcionamento do Poder Executivo, hipótese que colide com o princípio da independência entre os poderes**, insculpido na Constituição Federal.

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 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;”

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.



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

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.

(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 vinte e sete dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e três.

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