



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

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves

RECEBIDO EM:

13.10.2017

AS 10:47 Horas

Ass.: *[assinatura]*

PARECER nº 132/2017

Processo nº 131/2017

O Senhor Presidente encaminha para exame e parecer desta Assessoria Jurídica, o Projeto de Lei nº 105/2017, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do Vereador MOACIR ANTÔNIO CAMERINI, Líder da Bancada do PDT, que **cria o Banco de Ração para Cães e Gatos e institui o Programa Municipal de Coleta e Destinação de Gordura e Óleos Vegetais no Município de Bento Gonçalves e dá outras providências.**

O presente projeto, ora encaminhado pelo Nobre Edil, visa criar e interligar dois programas municipais, um complementando o outro. A criação do Banco de Ração para Cães e Gatos pretende arrecadar ração para cães e gatos, e distribuí-la aos animais que dela necessitarem. Da mesma forma, o Programa Municipal de Coleta e Destinação de Gordura e Óleos Vegetais, visa retirar do meio ambiente esses poluentes e destiná-los corretamente.

Aduz, o Nobre Edil, que pelo projeto apresentado, as gorduras e óleos de cozinha arrecadados serão comercializados com empresas interessadas na produção de biodiesel, por exemplo, e os valores angariados serão destinados à compra de ração e armazenamento no Banco de Ração para Cães e Gatos do Município. Para isso, cria-se o Banco de Ração para Cães e Gatos no Município de Bento Gonçalves, com o propósito de receber doações e armazenar os alimentos obtidos com a venda de gorduras e óleos vegetais.

Porém, 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. 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;

Portanto, 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.



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

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, por simetria, reproduziram esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

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 legislação assim disposta:

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.

(grifou-se)

Pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder sobre o 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 do Projeto de Lei, 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.**

No projeto em tela, há, de fato, violação do princípio da separação dos Poderes, então, a proposição apresentada pelo Legislativo visando delegar em diversos dispositivos (arts. 2º, 3º, 5º e 7º) atribuições a unidades administrativas do Poder Executivo, interferindo diretamente na organização e funcionamento da administração, configura, à toda evidência, infração constitucional.

O Doutrinador *José Afonso da Silva*, refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele "**o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa**" (Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional, RT, 1964, pág. 116).



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

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

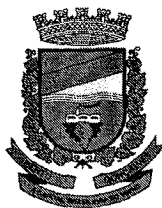
Essa é a lição de *Gilmar Ferreira Mendes* ("Jurisdição Constitucional", Saraiva, 1998, pág. 263), quando afirma que:

"Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas".

Nesse sentido, pende a jurisprudência do TJRS, conforme disposto abaixo transcrito:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MARAU. LEI MUNICIPAL Nº 5.055/2014 QUE CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO DAS NASCENTES NO MUNICÍPIO DE MARAU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI Nº 25.056/2014 QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REAPROVEITAMENTO DO ÓLEO DE COZINHA USADO NO MUNICÍPIO DE MARAU. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e que importa em aumento de despesa. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063135891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 06/04/2015)

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



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

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 70050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013)

Ademais, ressalta-se que, já está no ordenamento jurídico e em pleno vigor, a **Lei Municipal nº 4.756, de 25 de novembro de 2009, que "Institui o Programa de Reaproveitamento do Óleo de Cozinha Usado no Município de Bento Gonçalves"**, vindo disponibilizado no site da Municipalidade as dezenas de postos de coleta e a forma de proceder no acondicionamento, o que significa dizer que a parcela do projeto em exame redundaria em revogação de algum dispositivo daquela, que não é feita referência alguma na proposição aqui analisada.

Desta feita, considerando os aspectos acima, esta Assessoria entende que, do ponto de vista jurídico, o presente Projeto de Lei, que **CRIA O BANCO DE RAÇÃO PARA CÃES E GATOS E INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE COLETA E DESTINAÇÃO DE GORDURA E ÓLEOS VEGETAIS NO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, por apresentar "Vício de Iniciativa" e, por "ferir princípios constitucionais", **NÃO POSSUI CONDIÇÕES REGULARES DE TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO.**

s. m. j., é o parecer.

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


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


Adv. Dr. Kleber Ben - OAB/RS 64.438
Coordenador do Departamento Jurídico