



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

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
14.10.2018
ÀS 11:44 Horas
Ass.: [Assinatura]

Departamento Legislativo - 14 set 2018 13:46

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ nº 211/2018

Projeto de Lei nº 117/2018

Processo nº 134/2018

AUTOR: Vereador GUSTAVO FELIPE SPEROTTO (DEM)

O presente Projeto de Lei, visa instituir o “Mercado das Pulgas - Feira de Barganhas” no Município de Bento Gonçalves, a ser realizado no último domingo de cada mês, no horário das 9 (nove) horas até as 17:30 horas, e, no horário de verão até às 20:00 horas, devendo ser realizado no local denominado “Rua Coberta”.

Justifica o Nobre Edil, que o objetivo do presente projeto de lei, é a implantação, em Bento Gonçalves, do “Mercado de Pulgas”, a exemplo do que já ocorre em cidades como Pelotas e Porto Alegre, sendo, na prática, a criação de uma feira ao ar livre com venda de antiguidades, artigos para coleção e raridades.

Aduz que, em reportagem no Jornal Pioneiro: (<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2018/07/projeto-de-lei-que-propoe-criacao-de-mercado-das-pulgas-em-caxias-aguarda-sancao-do-prefeito-10409707.html>) acerca da proposta, destacou que “um dos exemplos mais conhecidos de mercado das pulgas é o tradicional Brique da Redenção, na Capital. Mundialmente, há famosas feiras em Paris, Lisboa, Nova Iorque, Londres e, mais próximo, Buenos Aires, com a conhecida Feira de San Telmo”, sendo que na aqui na região, Projeto com o mesmo intuito foi aprovado, recentemente, pela Câmara de Vereadores de Caxias do Sul.

Segue dizendo que, estima-se que o modelo de comércio surgiu nos subúrbios franceses há mais de 130 anos. Deu-se esse nome em razão especialmente das roupas de segunda mão que eram vendidas nesses locais e que seriam, supostamente, infestadas de pulgas. Gradativamente, o estilo de venda expandiu-se para diversas capitais e metrópoles e a fama ruim logo se extinguiu, embora o termo pejorativo tenha se consolidado. A reportagem ainda destaca que, em Pelotas, onde a feira foi instituída há cerca de quatro anos, cerca de mil mil pessoas passam pelo local todos os finais de semana.

Destaca-se ainda o Vereador, que o projeto não demanda nenhum investimento financeiro ao Município, tão somente estimula uma feira alternativa, portanto, carece de qualquer vício de iniciativa. Ressalta-se, ainda, a potencialidade do “Mercado das Pulgas” como referência cultural e turística, tendo em vista a localização, ponto de concentração de locais e de turistas.



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

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 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, *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.”

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.

Portanto, a iniciativa da 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, **“in verbis”**:

“Art. 57 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

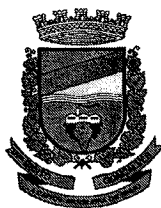
(...)

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. (grifo nosso)

Outrossim, 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:

31



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

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.

(grifo nosso)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, **orienta-se em sentido semelhante, a exemplo da ementa a seguir transcrita, aplicável no que couberem, ao caso em análise**

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 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)*
(grifou-se)

Ainda, para corroborar, o comando contido no art. 6º, do Projeto de Lei nº 117, de 2018, **que determina a obrigação da Lei entrar em vigor no prazo de 90 (noventa) dias,** determina e atribui funções diretamente àquele Poder.

Sobre este aspecto, o TJRS também já se pronunciou:

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**



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

independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **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)**

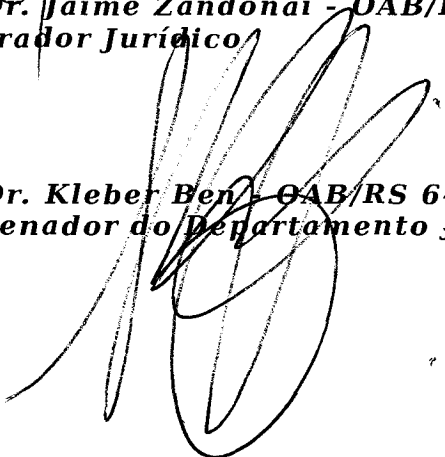
Salientamos, por oportuno, também, que já existe no ordenamento jurídico e em pleno vigor, a Lei Municipal nº 3.055, de 20 de dezembro de 2000, que “**CRIA O “MERCADO DAS PULGAS” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”, que já trata do assunto e que poderia ser melhor explorada, além de que, o Projeto de Lei encaminhado não faz menção nem tão pouco a revoga.

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 quatorze dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezoito.


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


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