



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

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
17.05.2020
ÀS 9:25 Horas
Ass.: t

Departamento Legislativo - 27 mai 2020 09:29

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ nº 73/2020

Projeto de Lei nº 56/2020

Processo nº 71/2020

AUTOR: Vereador GUSTAVO FELIPE SPEROTTO (PSD)

O presente Projeto de Lei, tem por objeto estabelecer diretrizes a serem observáveis pelos órgãos e pelas entidades da Administração Municipal, Direta e Indireta, nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos e dispensa o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia dos documentos expedidos no país, que se destinem a fazer prova nesses órgãos e entidades.

Justifica, o Nobre Edil, que a burocracia retarda, emperra e, por vezes, compromete o andamento de processos administrativos no Brasil, tanto a pessoas físicas como jurídicas. Levantamentos mostram o país em posições derradeiras em rankings quando o critério é burocracia. Ocupamos, por exemplo, apenas a 125ª posição entre 190 países, no índice de Facilidade de se Fazer Negócios, elaborado pelo Banco Mundial.

Aduz ainda, que diante deste contexto, é evidente e urgente a necessidade de ações, por parte dos governos federal, estadual e, inclusive, municipal, com vistas a dar celeridade a processos administrativos e diminuir o peso a quem destes processos depende.

Assim, justifica-se a presente propositura, que dispensará o reconhecimento de firma e autenticação de cópia de documentos expedidos em território nacional e terá, como efeito imediato, a redução de custos cartoriais e processuais de todos os trâmites realizados em órgãos e entidades públicas do Município de Bento Gonçalves.

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;



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

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.

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)

Observe-se, ainda, 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, assim disposto:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



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

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Neste sentido, exarou decisão de repercussão geral no recurso extraordinário com Agravo nº 878.911, do Rio de Janeiro:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE.(S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO)".

(Grifou-se)

Deste modo, considerando que conforme inciso VI, do art. 84, da Constituição Federal, tem-se que compete ao Chefe do Poder Executivo a organização e funcionamento da administração, a medida que se pretende afeta a funcionalidade dos serviços, vez que o Poder Executivo teria obrigações estabelecidas pelo Poder Legislativo, como se verifica do disposto em toda extensão do texto projetado, com obrigações criadas aos órgãos e servidores da administração, estabelecendo-se os procedimentos e critérios acerca dos documentos que serão protocolados.

Ainda, nas lições do advogado e autor **André Leandro Barbi de Souza** (SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. P. 31 e 32), a iniciativa legislativa vem a ser:



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

"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)

Portanto, a iniciativa do Nobre Edil, no encaminhamento deste Projeto de Lei, ora em análise, **por ser de origem legislativa, apresenta "Vício de Iniciativa"**, na medida em que compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos exatos termos ao que dispõe o Art. 57, inciso VI e X, da Lei Orgânica Municipal, assim disposto:

"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**;
(grifo nosso)

Outrossim, também, 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 o princípio consagrado nas legislações vigentes, na área Federal, Estadual e Municipal, que reproduzimos:

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)

Assim, além da iniciativa legislativa, aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação de um projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

Neste sentido, o TJRS assim se pronunciou em matéria atinente ao funcionamento da administração municipal:

"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****



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

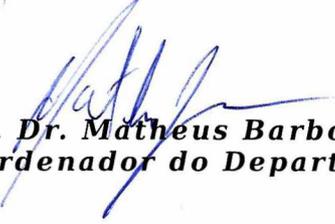
independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, elator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010)".
(grifou-se)

Portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo 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 deste Projeto de Lei, tendo em vista o "vício de iniciativa"** da proposição, e, **a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro**, ofendendo, portanto, 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 maio do ano de dois mil e vinte.


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


Adv. Dr. Matheus Barbosa - OAB/RS 96.890
Coordenador do Departamento Jurídico