

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

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURIDICA
OTJ nº 116/2020

Projeto de Lei nº 88/2020

Processo nº 106/2020

AUTOR: Vereador GUSTAVO FELIPE SPEROTTO (PSD)

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves

RECEBIDO EM:

25.10.2020

AS 13:54 Horas

Ass. *[Assinatura]*

Departamento Legislativo - 25 set 2020 14:00

O presente Projeto de Lei, visa instituir nas Escolas da Rede Municipal de Ensino de Bento Gonçalves, o Programa "Reciclagem é Educação", que consiste na implantação de sistemas de seleção de resíduos recicláveis nos estabelecimentos da Rede Municipal de Ensino, sob a orientação da Direção da Escola, professores e funcionários habilitados.

Justifica o Nobre Edil, que o objetivo é estimular o reaproveitamento e o destino correto dos resíduos nos ambientes educacionais, através de uma rede de apoio e do reconhecimento do Poder Público. Além disso, pretende-se estabelecer uma integração com toda a comunidade em torno desta causa, incentivando, através de atividades didático-pedagógicas, que os estudantes arrecadem resíduos junto às suas famílias, compartilhando e reforçando a importância do tema para além do ambiente escolar.

Aduz ainda, que é reconhecido que muitos colégios carecem de campanhas internas para arrecadar fundos e promover pequenas melhorias. Entende-se, ainda, que este tipo de iniciativa deve gerar resultados não só a nível atual, mas para as gerações futuras, uma vez que o cuidado com o meio ambiente deve ser um hábito a ser propagado. Importante enfatizar o potencial da iniciativa como fonte de recursos para as escolas, o que poderá resultar em investimentos em novos projetos didático-pedagógicos, dentro e fora da instituição, bem como, na própria infraestrutura da escola.

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.

Neste contexto, o Eminentíssimo Professor **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.



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

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)

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, 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;

(...)

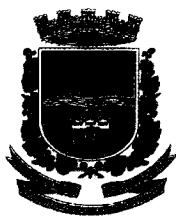
X - **Planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais**;

(Grifamos)

Para tanto, 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.

Ainda, a respeito desta matéria, o Eminentíssimo Doutrinador **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro. 16ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 438- 440 e 676) afirma que:

(...) "**a interferência de um Poder no outro é ilegítima**, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º)", logo após complementando que no tocante à Câmara de Vereadores, (...) **o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição**. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a



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

Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial". Assim, conclui o nobre doutrinador quanto aos efeitos advindos da desobediência das atribuição de poderes em projetos de Lei, referindo que "(...) **a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade de lei**, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto".
(grifos nossos)

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:

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.**

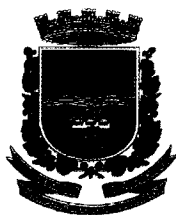
§2º O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro.

(grifo nosso)

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

Nesse sentido, pende a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conforme disposto e que abaixo transcrevemos:

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**



Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

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 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 270050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013)
(Grifamos)

Ementa: **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



Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

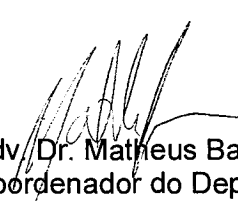
Palácio 11 de Outubro

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)

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 **DESAVORÁVEL** à sua tramitação.

PALÁCIO 11 DE OUTUBRO, aos vinte e cinco dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte.


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