



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

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
24.11.2020
AS 13:50 Horas
Ass.: Domi Carlo

Departamento Legislativo - 24 nov 2020 01:56

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ N° 134/2020

Projeto de Lei nº 90/2020

Processo nº 108/2020

AUTOR: Vereador VALDEMIR ANTÔNIO MARINI (PP)

O presente Projeto de Lei, visa dispor sobre a obrigação das empresas que administram os cinemas existentes no Município de Bento Gonçalves, a ceder gratuitamente ao Poder Público Municipal, 02 (dois) minutos antes das sessões, para a realização de campanhas sócio-educativas.

Justifica o Nobre Edil, que a presente proposição, objetiva facultar ao Poder Público Municipal a possibilidade de utilizar o espaço da tela dos cinemas da cidade de Bento Gonçalves para promover uma infinidade de campanhas sócio-educativas.

Assevera, que esta proposta é importantíssima, pois trará mais uma arma no combate aos males que assolam nosso Município. Com esta Lei em vigor o Município de Bento Gonçalves, pelos seus entes públicos, poderão divulgar todos os seus eventos e realizações em prol da sociedade.

Ainda, é sabido que a arte do cinema é um vasto canal de comunicação que abrange milhões de pessoas, de todas as classes sociais sem distinção, e que desta forma tal meio de comunicação não pode ser desprezado, sendo como importante auxiliar na divulgação de campanhas educativas e informativas em nosso Município.

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.



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

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."

Neste contexto, o **Eminente 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.

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 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;
(Grifamos)

Há que se ressaltar, também, a violação da independência dos Poderes entre si, conforme preconiza a legislação vigente, que assim nos diz:

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, o 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)

E ainda, e tão mais importante, trazemos à baila, que a Proposição encaminhada pelo do Nobre Edil, **em determinar atribuições e obrigações diretas na iniciativa privada, fere o princípio constitucional** consubstanciado no Art. 1º, inciso IV, e, Art. 170, inciso II e IV, da Carta Magna, que trata da ordem econômica e financeira, assim disposto:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;



Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei."

(Grifou-se)

Destarte, leis de iniciativa exclusiva do Prefeito, são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, **estruturação e atribuições das Secretarias,** Órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

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 couber, 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



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

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. 22). **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)

Ressaltamos, também, que para o assunto em destaque, há lei de caráter nacional que deve ser atendida por todos os entes federados, pois, o tema é relacionado ao controle da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), que é responsável pelo cinema no Brasil, sendo o Órgão competente de regulação e fiscalização, assim disposto:

Criada em 2001 pela Medida Provisória nº 2.228-1, a ANCINE - Agência Nacional do Cinema é uma agência reguladora que tem como atribuições **o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil.**
(Grifamos)



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

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 **DÉSFAVORÁVEL** à sua tramitação.

PALÁCIO 11 DE OUTUBRO, aos vinte e quatro dias do mês de novembro 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