



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

OTJ SIGA Nº CMBG-OTJ-2026/00112

Bento Gonçalves, 17 de julho de 2026.

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

Referência: Projeto de Lei nº 79, de 29/06/2026

Institui o Programa Municipal de Zelo Colaborativo e Parcerias para a Gestão Urbana (PRO-ZELO URBANO), estabelece o regime de contrapartida e o uso de bens públicos adotados mediante Termo de Cooperação, e dispõe sobre critérios e garantias aplicáveis às placas de reconhecimento e divulgação.

O presente Projeto de Lei, visa instituir o Programa Municipal de Zelo Colaborativo e Parcerias para a Gestão Urbana (PRO-ZELO URBANO), estabelece o regime de contrapartida e o uso de bens públicos adotados mediante Termo de Cooperação, e dispõe sobre critérios e garantias aplicáveis às placas de reconhecimento e divulgação.

Justifica o Vereador, que verifica-se em amplas áreas do Município, a ausência ou a insuficiência de placas de denominação de ruas e de sinalização informativa, circunstância que prejudica a orientação dos cidadãos, inviabiliza a adequada prestação de serviços públicos, dificulta o atendimento de emergências e compromete a acessibilidade e a segurança urbana. Concomitantemente, o Poder Público municipal tem demonstrado insuficiente diligência quanto à manutenção e reposição desses elementos essenciais, o que tem resultado em soluções fragmentadas, de eficácia limitada e custo repetido para o erário.

O PRO-ZELO URBANO institui um mecanismo de contrapartida ajustado ao interesse público: o parceiro adotante assume integralmente os custos de manutenção, conservação e embelezamento do bem público, fazendo jus, em contrapartida regulada, ao direito de instalar placa de reconhecimento ou divulgação institucional, observadas as limitações estéticas, dimensionais e de posicionamento previstas na legislação municipal

Classif. documental

01.02.03.01



Assinado com senha por JAIME ZANDONAI e PATRÍCIA BRUN PERIZZOLO.
Documento Nº: 208794-5405 - consulta à autenticidade em
<https://siga.bentogoncalves.rs.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=208794-5405>



CMBGOTJ202600112A

SIGA

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

aplicável, bem como as normas urbanísticas e ambientais pertinentes. Essa vinculação normativa assegura previsibilidade, coibição de excessos e preservação da predominância da informação de interesse público sobre qualquer forma de publicidade.

A lei proposta responde, ainda, à necessidade de corrigir a inércia administrativa detectada: sem a previsão legal de regras claras e vinculantes, as ações ficam sujeitas à prática discricionária e episódica, incapazes de garantir continuidade e qualidade. O regime de adoção previsto confere segurança jurídica para investimentos privados com contrapartida legítima, evitando práticas improvisadas e oneradoras ao erário, e assegura mecanismos efetivos de controle, reversibilidade e responsabilização.

O PRO-ZELO URBANO assegura a preservação e melhoria da infraestrutura urbana; impõe a responsabilização objetiva dos parceiros adotantes pela conservação; institui instrumentos eficazes de acompanhamento, fiscalização e reversibilidade das benfeitorias; e estabelece condições claras que permitem ao Poder Executivo, no regular exercício de sua competência administrativa, celebrar termos de cooperação com plena segurança jurídica, sempre em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF).

Preliminarmente, sob a ótica da competência, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), assim disposto:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(grifamos)

Além disso, a Lei Orgânica Municipal (art. 62, inciso 1 e II) insere a competência quanto à autonomia para dispor sobre assuntos de interesse local, assim disposto:

Art. 6º **Compete ao Município**, no exercício de sua autonomia:

I - organizar-se administrativamente,
observadas as legislações federal e estadual;



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

II - decretar suas leis, expedir decretos e **atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;**
(grifamos)

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei, a exemplo de determinados aspectos de ordem técnica que podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição também sob a ótica da iniciativa legislativa.

A respeito da iniciativa legislativa privativa, Ives Gandra da Silva Martins ensina^[1]:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, **alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.**

Ocorre que, a Lei Orgânica Municipal estabelece a competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo legislativo em relação à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos, o que inclui a presente matéria, assim disposto:

Art. 38. São da **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que:

(...)



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

IV - criem ou suprimam órgãos ou serviços do Executivo.

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)

Ao pretender dispor sobre instituir o Programa Municipal de Zelo Colaborativo e Parcerias para a Gestão Urbana (PRO-ZELO URBANO), o Vereador proponente acaba por se **reportar à gestão administrativa do Município, interferindo diretamente no planejamento, gestão, execução de serviço público.**

Neste contexto de organização e funcionamento da administração pública, com que se reveste o conteúdo desta proposição legislativa, **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro. 13R Ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732), nos legou a lição de que o Poder Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público** ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

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



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Desta forma, constata-se que, em essência, o projeto em análise acaba por revelar a pretensão de dispor sobre a organização e funcionamento da administração do Poder Executivo, na medida em que institui um Programa Municipal de Zelo Colaborativo e Parcerias para a Gestão Urbana (PRO-ZELO URBANO),

A proposição estabelece programa administrativo específico, define beneficiários, cria diretrizes para sua execução, prevê utilização da Procuradoria-Geral do Município, autoriza celebração de convênios e admite contratação de serviços especializados, disciplinando matéria inserida na esfera de gestão administrativa do Poder Executivo.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que **leis de iniciativa parlamentar não podem criar programas governamentais, impor obrigações administrativas ou interferir na organização interna da Administração Pública**, ainda que sob a forma de "lei autorizativa".

As chamadas leis autorizativas são reiteradamente consideradas inconstitucionais quando tratam de matérias sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, por configurarem ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa.

Caracterizado está, portanto, que 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, inciso VI, 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;" (grifamos)

Outrossim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios



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

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.

(grifou-se)

Por fim, como medida de alerta, cabe destacar que no âmbito da Câmara dos Vereadores, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como as que resultam do projeto autorizativo examinado, **é a Indicação**, disposta no art. 122, da Resolução nº 336, de 10 de fevereiro de 2022 (Regimento Interno).

Portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência entre os poderes pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder



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

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**.

A proposição, interfere diretamente na estrutura administrativa do Município e estabelece programa governamental cuja iniciativa legislativa é reservada ao Prefeito Municipal.

Desta feita, considerando os aspectos expendidos, a Orientação Técnico-Jurídica desta Assessoria é **DESFAVORÁVEL** à sua tramitação.

Notas de Rodapé

1. [^] MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387

- assinado eletronicamente -

Patrícia Brun Perizzolo
Procurador Jurídico

- assinado eletronicamente -

Jaime Zandonai
Procurador Jurídico

