



Porto Alegre, 1º de abril de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 7.000/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 30, de 2024, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de Instalação de banheiros químicos em feiras livres e similares e ambientes públicos de circulação, permanência ou concentração de grande número de pessoas no Município de Ibitinga”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ 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)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.



concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

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.

Embora seja notória e indiscutivelmente meritório o objeto do projeto de lei em exame, infelizmente o Poder Judiciário já analisou esta matéria e de início entendia que determinar a execução das referidas ações de disponibilização de banheiros químicos em eventos, feiras e ambientes públicos configuraria interferência do Poder Legislativo nos serviços do Executivo.

Na ocasião, entenderam os Tribunais 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 postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos outros entes federativos⁵. A título de exemplo, cita-se as seguintes ementas de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) em casos semelhantes ao ora analisado, como demonstram as ementas abaixo transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.159, de 12 de setembro de 2013, que dispõe sobre a "**instalação de banheiros químicos nas bancas examinadoras de prática de direção veicular no Município de Guarulhos**". **VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo;** e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2054971-13.2014.8.26.0000; Relator (a): Antonio Luiz

⁵ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º **São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.** (grifou-se)



Pires Neto; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/07/2014; Data de Registro: 03/07/2014) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 10.479, DE 23 DE OUTUBRO DE 2009, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **DETERMINAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS NAS FEIRAS LIVRES DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0229737-55.2009.8.26.0000; Relator (a): Armando Toledo; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 22/09/2010; Data de Registro: 15/10/2010) (grifou-se)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 5.498/13, de Catanduva, **de iniciativa legislativa, que dispõe sobre a instalação de banheiros químicos adaptados às necessidades de pessoas com deficiência nos eventos realizados no Município.** Norma que interfere na administração municipal. **Ingerência indevida. Proposta que só deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado.** Ofensa direta ao princípio da separação dos poderes, bem como aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2110815-45.2014.8.26.0000; Relator (a): Luis Soares de Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/09/2014; Data de Registro: 25/09/2014) (grifou-se)

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Porém, o entendimento sobre a mesma matéria tem mudado, como comprovam as seguintes ementas da jurisprudência do TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.007, de 13 de maio de 2022, do Município de Guarulhos, **de iniciativa parlamentar, que obriga a instalação de banheiros químicos removíveis em feiras livres de Guarulhos, em locais que não disponham de instalações sanitárias fixas – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Inexistência – Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Norma que não interfere na esfera da gestão administrativa,** pois cuida apenas de disposições gerais e abstratas, reservando ao Poder Executivo a sua implementação, de acordo com a sua conveniência e oportunidade - Ausentes quaisquer violações aos artigos 5º, 24, 47 e 144 da Constituição Estadual - **AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149789-73.2022.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/11/2022; Data de Registro: 01/12/2022) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.216, DE 5 DE NOVEMBRO



DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ. Criação da obrigação de **instalação de banheiros químicos removíveis nos locais onde funcionarem feiras livres, artesanais ou culturais, sempre que não for possível a construção de sanitários públicos definitivos. I. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa. II. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que não invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos poderes, nesse ponto. III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo. A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente, revogada a liminar concedida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2269029-27.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/10/2021; Data de Registro: 08/10/2021) (grifou-se)**

Destarte, constata-se que a orientação mais recente da jurisprudência do Tribunal Bandeirante inclina-se no sentido de que a matéria não promove interferência nas competências administrativas do Executivo.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara, e ainda, assegurada a soberania do Plenário, estritamente e apenas com base na jurisprudência mais recente do TJSP sobre a iniciativa parlamentar, deixou-se de considerar a matéria de competência reservada ao Poder Executivo, sem contrariar, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município.

Sendo assim, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 30, de 2024, para seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM