



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0351/14
PLL Nº 022/14

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº ¹²⁸ /14 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Institui o Programa Criança Sorridente no Município de Porto Alegre.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe e a Emenda nº 01, ambos de autoria do vereador Márcio Bins Ely.

A Procuradoria desta Casa, fl. 5, aponta haver óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, ressaltando, in verbis: “De ressaltar, contudo, que, por força do disposto no art. 94, incisos IV e XII da Lei Orgânica, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo realizar a gestão do Município, preceito que, vênua concedida, resta afetado pelo conteúdo normativo do artigo 3º da proposição, por consubstanciar atribuição de atividades a órgãos públicos municipais e destinação de recursos públicos”.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea *a*, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A Proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101 do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

O Projeto de Lei Legislativo prevê, *in verbis*:

Art. 1º Fica instituído, no Município de Porto Alegre, o Programa Criança Sorridente, destinado aos alunos da educação infantil e aos alunos do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino.

Art. 2º Constituem objetivos do Programa Criança Sorridente a prevenção de patologias bucais e o desenvolvimento de dentição sadia.

Art. 3º Na implementação do Programa Criança Sorridente, será assegurada a realização de exame odontológico no início de cada ano letivo, bem como a realização de ações educativas de prevenção em



PARECER Nº 128 /14 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

saúde bucal, especialmente de divulgação dos princípios básicos de higiene.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Por sua vez, a Emenda nº 01 estabelece, *in verbis*:

Dá nova redação aos artigos 2º e 3º, como segue:

Art. 2º - Constituem objetivos do Programa Criança Sorridente:

I – prevenção de patologias bucal;

II – desenvolvimento da dentição sadia;

III – a realização de exame odontológico;

IV - a implementação de ações educativas de prevenção em saúde bucal;

V – a divulgação dos princípios básicos de higiene.

Art. 3º - As ações necessárias para a efetiva implementação do Programa Criança Sorridente, poderão ser desenvolvidas com a parceria da iniciativa privada.

Muito embora compreensível e louvável a iniciativa, certo é que tal projeto de lei impõe atribuições às Secretarias Municipais da Educação e de Saúde, e, assim interfere na organização e funcionamento da administração municipal.

Ocorre que a iniciativa de lei que trate de tal matéria está reservada ao chefe do Poder Executivo, consoante o art. 61, §1º, inc. II, alínea e, da Constituição Federal:

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.

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

(...);

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Na mesma linha, preceitua o art. 60, II, d, da Constituição Estadual,
verbis:



PARECER Nº 128 /14 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar;
II - disponham sobre:
a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
c) organização da Defensoria Pública do Estado;
d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Com efeito, a Constituição do Estado, ao conferir aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira, conforme artigo 8º, impõe a observância obrigatória de vários princípios constitucionais, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador municipal não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do chefe do Executivo.

A propósito, discorre Alexandre de Moraes, na obra *Direito Constitucional*, 19ª ed., p. 583:

As referidas matérias cuja discussão legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º) são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.

Assim, por exemplo, a iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local.

No particular, permito-me, ainda, reproduzir trecho constante do parecer do Dr. Afonso Armando Konzen, Procurador-Geral de Justiça, nos autos da ADIN nº 70037579703, que tramitou perante o Órgão Especial do TJRS, que assim expressa, *verbis*:



PARECER Nº 228 /14 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

(...) verifica-se que a Constituição do Estado consagrou e acolheu o princípio da reserva de iniciativa, ao efeito de resguardar as metas político-administrativas que deverão orientar a gestão pelo Poder Executivo.

Considerando os princípios da simetria estrutural, da legalidade e da reserva legal, mantém-se a exclusividade da iniciativa das matérias também a nível municipal.

Destarte, a eventual ofensa a esse princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência privativa do Poder Executivo.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles, com propriedade, analisa as atribuições afetas aos Legislativos Municipais:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. [grifo nosso]

Também prevê, no art. 82, inc. VII¹, a CE-RS/89 a competência privativa do chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de governo do chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

¹ Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;



**PARECER Nº 128 /14 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

No caso vertente, tem-se que a Proposição, oriunda do Poder Legislativo, visa instituir o Programa Criança Sorridente. A ofensa ao art. 2º da Carta Federal é explicada pela invasão de competência ocorrida na propositura do projeto de lei municipal.

Desse modo, o Poder Legislativo Municipal, ainda que bem intencionado, em caso de aprovar a presente Proposição, invadirá a esfera de competências do Executivo, por ter disposto acerca do funcionamento da Administração.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA – declara a competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura, funcionamento e a organização da administração pública.

Reza o artigo 94, incisos IV, da LOMPA, *verbis*:

Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;

Nesse sentido, o magistério de Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do Prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; a matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental² [grifo nosso].

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607.



PARECER Nº 228 /14 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Assim, diante da ingerência no âmbito do funcionamento do Poder Executivo, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais de competência. Ao invadir seara privativa do Prefeito Municipal, há, também, o vício material de inconstitucionalidade: a contrariedade com norma substantiva da Constituição da República, que no caso em tela, trata-se de um princípio: o da Separação dos Poderes, art. 2º.

Reforçam a tese acima esposada os seguintes arestos jurisprudenciais, in verbis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.893, de 16 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a instituir programa de higiene bucal na rede de ensino, pois impõe atribuições à Secretaria Municipal da Educação e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044693992, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 19/12/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026697698, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 27/04/2009).



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0351/14
PLL Nº 022/14
Fl. 7

PARECER Nº 228 /14 – CCJ AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Em suma, não tem o autor da proposta legitimidade constitucional para a propositura desta, não sendo o caso de competência legislativa comum, artigos 55 e 56, ambos da LOMPA. Isto porque verifica-se, notadamente, afronta aos princípios da harmonia e da independência entre os poderes, consignado no art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição do Estado.

Por fim, saliente-se que o alcance social de projeto impugnado, ou mesmo a eventual sanção do chefe do Executivo, não têm o condão de afastar o vício formal aduzido³.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 23 de abril de 2014.


Vereador Waldir Canal,
Relator.

³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREFEITO QUE CLAMA PELA DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI QUE SANCIONOU. DISPOSIÇÃO INSERIDA PELO LEGISLATIVO A PROJETO DE LEI ORIUNDO DO EXECUTIVO. EFEITO RETROATIVO COM REPERCUSSÕES EM ORÇAMENTOS JÁ ENCERRADOS. Não é a sanção do Prefeito que convalida lei inconstitucional. Matéria de ordem pública que não pode ficar sujeita às injunções políticas do momento. Se a emenda agregada pelo Legislativo acarreta aumento de despesa, há vício de iniciativa. Preliminares rejeitadas, e inconstitucionalidade declarada. Votos vencidos. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 594033599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, julgado em 04.11.1996, in Revista Jurisp. T JRS, 181/170).



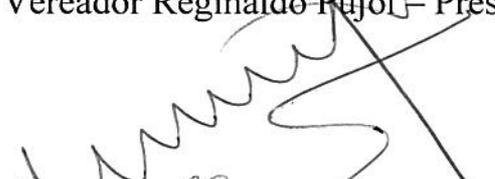
Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0351/14
PLL Nº 022/14
Fl. 8

PARECER Nº *128* /14 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Aprovado pela Comissão em *29-4-14*


Vereador Reginaldo Rujol – Presidente


Vereador Nereu D'Avila – Vice-Presidente


Vereador Elizandro Sabino


Vereador Marcelo Sgarbossa
CONTRA


Vereador Márcio Bins Ely
CONTRA


Vereador Valter Nagelstein