



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

**PARECER Nº 180 /15 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 129/15 – CCJ**

Altera a ementa e os arts. 1º, 3º e 4º e inclui parágrafo único no art. 1º e als. c e d no inc. III do *caput* do art. 2º, todos na Lei nº 11.509, de 29 de novembro de 2013, alterando para Porto Alegre Saudável a denominação da política instituída por essa Lei e dando outras providências.

Vem a esta Comissão, para parecer, a Contestação ao Parecer nº 129/15 - CCJ, de autoria do vereador Marcelo Sgarbossa.

Em 17 de março de 2015, a Comissão de Constituição e Justiça acolheu, por maioria, o parecer de lavra deste signatário, tombado sob o nº 61/15, fls. 10 a 14, no sentido de que, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, aplicáveis a espécie, haveria óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Após a aprovação do referido estudo técnico, o proponente formulou contestação ao Parecer supracitado, bem como apresentou a Emenda nº 01, com o escopo de sanar qualquer mácula que impedisse a tramitação da matéria perante o Parlamento Municipal.

Em 5 de maio de 2015, a Comissão de Constituição e Justiça acolheu, por unanimidade, o parecer de lavra deste signatário, tombado sob o nº 129/15, fls. 21 a 26, no sentido de que, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis a espécie, haveria óbice de natureza jurídica à tramitação do Projeto.

Novamente, o proponente irrisignado com o teor do parecer acima esposado apresenta Contestação, fls. 28 e 29, pugnano pela reforma do *decisum*, e, por via de consequência, o regular trâmite do Projeto e da Emenda nº 01.



PARECER Nº 180 /15 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 129/15 – CCJ

É o relatório, sucinto.

A Proposição é notoriamente inconstitucional, porquanto determina atribuições a órgão da administração. No caso em tela, diz, exclusivamente, com a atribuições para o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), sendo, portanto, inconstitucional.

Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, os estados e os municípios. Outrossim, em face do notório alargamento da atuação do Executivo no processo legislativo, há a previsão de uma repartição de competência também em termos horizontais.

O artigo 60, inciso II, alínea *d*, da Carta Estadual, estabelece que são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a criação, estruturação e as atribuições das secretarias e órgãos da administração pública. O artigo 8º do mesmo diploma legal, por sua vez, é claro ao disciplinar que o Município será regido pela respectiva Lei Orgânica, mas devendo observar obrigatoriamente os princípios estabelecidos nessa Constituição.

Por outro lado, não se pode afastar que esta Proposição revela intromissão indevida da Câmara nas atividades próprias do Executivo, inclusive no que toca à própria organização e ao funcionamento da administração, o que é vedado pelo texto constitucional estadual (art. 82, VII).

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles:

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 Prefeito¹.

Eis aí a distinção marcante entre missão "normativa" da Câmara e a função "executiva" do Prefeito. O Legislativo delibera e atua com caráter regulató-

¹ Hely Lopes Meirelles. *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 1993, págs. 438/439.



PARECER Nº 180 /15 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 129/15 – CCJ

rio, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim, como não cabe à edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental².

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao do art. 82, VII, da Constituição Estadual, que trata da competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal. A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal. Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições³.

Retornando ao caso concreto, a Proposição é inconstitucional porque determina que o Município promova, por meio do CAE e de outros Conselhos Municipais, a fiscalização do programa “Porto Alegre Saudável”, matéria tipicamente administrativa, sobre a qual compete privativamente ao Executivo Municipal dispor.

² Hely Lopes Meirelles. 'Direito Municipal Brasileiro', Malheiros, 1993, págs. 438/439.

³ Ives Gandra Martins. 'Comentários à Constituição do Brasil', v. 4, t. II, Saraiva, 1991, pág. 287.



PARECER Nº 180 /15 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 129/15 – CCJ

Nítida a afronta à independência do Executivo e seu poder discricionário de dispor a respeito do exercício deste e de quaisquer outros encargos administrativos decorrentes.

Ives Gandra Martins observa:

(...)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 iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade⁴.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa⁵”.

Com pertinência, novamente, a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito⁶.

Com base nessas normas, mister faz-se reconhecer que a Proposição viola o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais (artigo 10 da CE), havendo o proponente, extrapolado as suas atribuições, já que, sem dúvida, houve invasão de competência exclusiva de iniciativa do prefeito municipal, pois que de sua exclusiva iniciativa Projeto que vise ao tratamento de tais assuntos, relativos, em última análise, a organização e ao funcionamento da administração.

Sendo assim, não há outra conclusão possível que não a de que a Proposição ora analisada contém, efetivamente, vício insanável de inconstitucionalidade, porquanto violadora do regime de separação e independência dos Poderes -

⁴ Ives Gandra Martins. 'Comentários à Constituição do Brasil', v. 4, t. I, Saraiva, 1991, pág. 387.

⁵ José Afonso da Silva. 'Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional', RT, 1964, pág. 116.

⁶ Hely Lopes Meirelles. 'Direito Municipal Brasileiro', Malheiros, 1993, págs. 531.



PARECER Nº 180 /15 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 129/15 – CCJ

matéria que integra as atribuições dos órgãos da Administração - a que obrigatoriamente se acham vinculados, também, os municípios.

A observância ao princípio de que “são Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores, e o Executivo, exercido pelo Prefeito” (artigo 10 da Constituição Estadual), significa, redundante, importa no mais absoluto respeito pelas regras de convivência, com a prevalência das respectivas autonomias.

Por sua vez, a LOMPA estatui, em seu artigo 94, inciso IV, a competência privativa para o prefeito dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal.

Mencione-se que tais postulados, antes de simples proposições normativas, constituem-se nos pilares do próprio Estado Democrático de Direito, fruto do sistema de freios e contrapesos. Aliás, como menciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, colocou a separação de poderes como um elemento essencial para a própria caracterização da ideia de Constituição⁷”.

Em realidade, a Proposição questionada constitui-se em verdadeira, flagrante e descabida interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo, motivo por que não há como afastar sua inconstitucionalidade.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto, novamente, parecer técnico pelo improvimento da presente irresignação, e mantenho hígido meu posicionamento pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 27 de maio de 2015.


Vereador Waldir Canal,
Vice-Presidente e Relator.

⁷ Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Organização dos Poderes - Poder Legislativo, A Constituição Brasileira de 1988, Interpretações', p. 149



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2495/14
PLL Nº 229/14
Fl. 6

PARECER Nº 180 /15 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 129/15 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 9-6-15

Vereador Elizandro Sabino – Presidente

Vereador Nereu D'Avila

Vereadora Lourdes Sprenger

Vereador Pablo Mendes Ribeiro

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Rodrigo Maroni