



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2959/15
PLL Nº 298/15

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 236 /18 – CCJ

Cria a Política Municipal de Cultura Viva.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria da vereadora Sofia Cavedon.

O Projeto visa criar a Política Municipal de Cultura Viva, com base no art. 215 da Constituição Federal e na parceria com os demais entes federados para compor o Sistema Municipal de Cultura, criado pela Lei Complementar nº 399/97, estabelecendo seus objetivos, seus beneficiários, a Secretaria Municipal de Cultura como órgão gestor, a criação de Comitê Gestor e de Comitês Gestores Comunitários como instâncias de articulação, pactuação de deliberação, além de Pontos de Cultura e de Cadastro da Política Municipal de Cultura Viva; bem como determina a disponibilização e transferência de recursos de forma direta pela Secretaria Municipal de Cultura.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio ao Projeto (fl. 52), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, mais especificamente aos arts. 1º e 7º e 11 a 26 do PLL, asseverando haver de iniciativa e a consequente violação ao princípio da separação dos poderes, *in verbis*:

“Ressalvo, contudo, que os conteúdos normativos de seus artigos 1º e 7º, e 11 a 26, porque implicam interferência na gestão municipal, vênha concedida, incidem em violação ao disposto no artigo 94, incisos IV, VII e XII, da Lei Orgânica, que defere competência privativa ao Chefe do Poder Executivo realizar a administração do Município.”

É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que o PLL apresentado deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por força do art. 36, inc. I, al. “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

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



PARECER Nº 237 /18 – CCJ

No procedimento de controle de constitucionalidade e legalidade no âmbito do processo legislativo municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Ao analisar o Projeto de Lei, no que toca à competência desta Comissão de Constituição e Justiça, verifica-se que o mesmo não se enquadra nas autorizações para ter a iniciativa de proposições franqueadas a este Parlamento, visto que se trata de atividade tipicamente administrativa de competência do Prefeito Municipal. Nesse sentido, o Projeto em comento, em vários dispositivos que são o cerne da proposição, padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade que impedem a sua tramitação, em especial a violação ao postulado da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da CF/88.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pese os elevados propósitos da sua autora, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação por invadir seara privativa do Poder Executivo, especialmente quando, p. ex., cria comitês gestores da política cultural e determina a reserva e transferência de recursos públicos para a execução das ações vinculadas ao programa.

Com efeito, a propositura determina a adoção de providências concretas pelo Poder Executivo, de modo que não representa um regramento geral e abstrato – como devem ser as leis emanadas do Poder Legislativo – mas, sim, um típico ato de administração, cuja prática incumbe com exclusividade ao Prefeito.

A proposição visa criar uma política pública para determinado setor, no caso a cultura, a qual pode ser definida como “*programa de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*”¹

¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.



PARECER Nº 237 /18 – CCJ

Embora não se possa ver uma inconstitucionalidade (por vício de iniciativa) de qualquer projeto de lei proposto pelo Legislativo e que trate sobre políticas públicas, porque o Legislativo tem a prerrogativa – e o dever – de concretizar os direitos fundamentais sociais, aos quais está constitucionalmente vinculado (art. 5º, § 1º), deve-se atentar que, em relação ao nosso ordenamento, cabe ao Presidente da República, com exclusão de outros legitimados, propor projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal (CF, art. 61, § 1º, II, *e*), ou seja, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as proposições que tratem dessa matéria, e, a *contrário sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Nesse diapasão, é salutar que se perceba que “as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Em respeito à Simetria, o princípio da separação dos poderes está estatuído, em âmbito estadual, no art. 5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que, como desdobramento particularizado de tal princípio, prevê, no art. 60, inc. II, al. “*d*”, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 8º) para “a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública”.

Também, prevê no art. 82, inc. VII, a competência privativa do Governador, vindo a consagrar a atribuição de governo do mesmo ao traçar 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.

No caso em tela, tem-se que a proposição oriunda do Poder Legislativo, ao determinar a execução do hino de Porto Alegre nas escolas e nos eventos escolares realizados no Município, sendo que, a execução se dará sempre que forem executados o Hino Nacional e o Hino Rio-Grandense, pratica óbvia ingerência em assunto cuja iniciativa é de exclusividade do Prefeito, pois dispõe acerca da organização e administração do município, na medida em que indica atribuições a órgãos do Executivo.

Numa singela leitura da proposição pode-se constatar que o Poder Legislativo está ditando conduta ao Prefeito, o que configura, *data venia*, a quebra



PARECER N° 235 /18 – CCJ

do princípio constitucional da separação dos poderes.

Nunca é demais lembrar que a Lei Orgânica do Município declara a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura e a organização da administração pública.

Reza o art. 94, inc. IV, da LOMPA, *verbis*:

“Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

Esta prerrogativa decorre da Constituição Federal, que dispõe no art. 61, § 1º, II, e, que a iniciativa de lei que disponha sobre organização administrativa, na esfera federal, é do Presidente da República.

Tal disposição constitucional, sendo de reprodução obrigatória, está presente também na Constituição do Estado, art. 60, II, *d*, e, por conseguinte, na Lei Orgânica do Município, art. 94, em razão do mencionado Princípio da Simetria.

Nesse sentido, a proposição em questão peca por vício de iniciativa, imiscuindo-se em matéria tipicamente administrativa, quando a mesma pretende impor a adoção de determinada conduta ao Poder Executivo, assumindo, portanto, feição de ato concreto de administração, incidindo, assim, em flagrante violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, dispositivos que determinam ao Executivo a prática de atos concretos quando da formulação e execução de suas políticas públicas, como, no caso, a Secretaria Municipal de Cultura como gestora da política pública em comento, a criação de comitês gestores, bem como a reserva e transferências de recursos públicos, não traduzem, por óbvio, uma norma geral, configurando, em realidade, uma interferência indevida na atividade própria e típica daquele Poder, que é a de administrar e, conseqüentemente, implicam em violação do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, matéria esta afeta, privativamente, ao Prefeito Municipal.

É certo que os Municípios possuem autonomia administrativa, estabelecendo competências atentas para o interesse local. Contudo, a teor do art.



PARECER Nº 237 /18 – CCJ

61, § 1º, inc. II, e, da Constituição Federal, é incontroverso que, por simetria, cabe ao Prefeito a iniciativa de normas legais que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública (cf. art. 60, II, “d”, da Constituição Estadual).

O Prefeito é o chefe da Administração local, integrando as suas atribuições, dentre outras, a função organizatória, que “se reveste de característica essencialmente política, no sentido alto de aparelhamento dos meios necessários à consecução dos fins coletivos, sendo, por isso, em suas diretrizes básicas, de natureza executiva” (cf. José Afonso da Silva, em “O Prefeito e o Município”, Fundação Prefeito Faria Lima, 2º ed., pp 134/143).

Com isso, é de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa para a matéria objeto da proposição quanto às escolas da rede municipal de ensino, e verifica-se, de forma clara, que a presente proposição legislativa carece de vício de iniciativa, indo além do que dispõe a Constituição Federal, o que afronta o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado nos arts. 2º, da Constituição Federal e 10, da Constituição Estadual.

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.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2959/15
PLL Nº 298/15
Fl. 6

PARECER Nº 235 /18 – CCJ

Assim, diante da ingerência no âmbito da organização, gestão administrativa do 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, consagrado no seu art. 2º.

Em suma, não tem a autora da proposta legitimidade constitucional para a propositura desta, não sendo o caso de competência legislativa comum, arts. 55 e 56, ambos da Lei Orgânica Municipal, já que a matéria tem sua iniciativa reservada ao Prefeito.

Verifica-se, assim, 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.

Diante do exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 1º de outubro de 2018.

**Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente e Relator.**



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2959/15
PLL Nº 298/15
Fl. 7

PARECER Nº 236 /18 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 27-11-18

Vereador Dr. Thiago – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sell

**REPRESENTAÇÃO
EXTERNA**

Vereador Ricardo Gomes

NÃO VOTOU

Vereador Cláudio Janta

NÃO VOTOU

Vereador Rodrigo Maroni