



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 115 /17 – CCJ

Estabelece a destinação de R\$ 1,00 (um real) do valor de cada conta de água dos contribuintes para a castração de animais abandonados.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Rodrigo Maroni.

O Projeto visa destinar o valor de R\$ 1,00 (um real) do valor de cada conta de água dos contribuintes para a castração de animais abandonados.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 05), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, asseverando, *in verbis*:

“Contudo, o projeto de lei tem conteúdo normativo que consubstancia interferência na gestão do Departamento Municipal de Água e Esgotos-DMAE, autarquia municipal que detém autonomia administrativa e financeira e está sujeita ao mesmo regime jurídico do Município, incidindo, com a devida vênia, em violação à lei que a instituiu (Lei nº 2312/1961) e às normas, preceitos e princípios jurídicos que a regem.

A par disso, porque estabelece destinação de recursos públicos (tarifa pública), vênia concedida, incide em malferimento ao disposto no artigo 94 da Orgânica, que atribui competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizar a gestão do Município – o orçamento do DMAE integra o orçamento municipal.”

É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que o Projeto de Lei do Legislativo apresentado deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça, por força do art. 36, inc. I, alínea “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

A presente 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 125 /17 – CCJ

Calha enfatizar, que o Projeto de Lei em apreço, possui a seguinte redação, a saber:

“Art. 1º Fica estabelecida a destinação de R\$ 1,00 (um real) do valor de cada conta de água dos contribuintes para a castração de animais abandonados.

Art. 2º Caberá ao Conselho Deliberativo do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), formado por representantes de entidades da sociedade civil afetas à causa animal, acompanhar a destinação dos recursos arrecadados.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A proposição em apreço é incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes, previstos no art. 2º da Constituição Federal, e no art. 5º da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º da Carta Gaúcha, os quais dispõem o seguinte:

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

(...)

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Nesse sentido, o objeto da presente proposição encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais, ou, como no caso, do Diretor Geral do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE).

Nunca é demais lembrar que o DMAE é uma autarquia municipal criada pela Lei nº 2.312, de 15 de dezembro de 1961, responsável pela captação, tratamento e distribuição de água, bem como pela coleta e tratamento do esgoto sanitário (cloacal) em Porto Alegre. O supracitado departamento possui várias



PARECER Nº 127 /17 – CCJ

diretorias, bem como tem suas ações acompanhadas por um Conselho Deliberativo formado por representantes de entidades da sociedade civil. Além disso, o DMAE é fiscalizado contábil e financeiramente por parte de uma Delegação de Controle, composta por um assessor economista do Gabinete do Prefeito (GP), que o presidirá, e por representantes da Secretaria Municipal da Administração (SMA) e da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF).

A gestão do patrimônio público e, por via de consequência, as rendas advindas dos serviços prestados pelo DMAE à população que assiste, são assuntos da administração ordinária do Município, estando no círculo da reserva da Administração, consistente nas matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

No caso em tela, por mais que seja meritória a iniciativa parlamentar, pois tem preocupação em resolver ou amenizar o problema de animais abandonados em Porto Alegre, que também é um problema de saúde pública, mas, quando o legislador propõe que seja destinado o valor de R\$ 1,00 (um real) de cada conta de água emitida para a castração de animais abandonados, resta claro que há vício de inconstitucionalidade que compromete o presente Projeto de Lei, em especial a violação ao princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da CF/88, pois viola a reserva de iniciativa sobre matéria privativa do Chefe do Poder Executivo.

Isto porque, é ponto pacífico 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.).

A determinação constitucional da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, seguida pela nossa Lei Orgânica, vem 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 presente proposição oriunda do Poder Legislativo pratica óbvia ingerência em assunto cuja iniciativa é de exclusividade do Poder Executivo, pois dispõe acerca da gestão e administração de rendas de uma autarquia municipal, cujo orçamento integra o orçamento do município.



PARECER Nº 126 /17 – CCJ

Numa singela leitura da proposição pode-se constatar que o Poder Legislativo está ditando conduta ao Executivo, o que configura, *data vênia*, a quebra do princípio constitucional da separação dos poderes.

Importante dizer 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, consoante dicção do art. 94, incs. IV e XII, da LOMPA, *verbis*:

Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

XII – administrar os bens e as rendas municipais, e promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

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 Princípio da Simetria.

Nesse sentido, a proposição em questão peca por vício de iniciativa, imiscuindo-se em matéria tipicamente administrativa, impondo regramento para destinação de rendas municipais, matéria esta afeta ao Poder Executivo do Município.

É certo que os Municípios possuem autonomia administrativa, estabelecendo competências atentas para o interesse local. Contudo, a teor do art. 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 características essencialmente política, no sentido alto de aparelhamento dos meios necessários à



PARECER N° 127 /17 – CCJ

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).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

Resta claro que a matéria tratada nesta proposição encontra-se na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro Poder, pois privativas do Chefe do Poder Executivo, e ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa será sempre do Prefeito, mesmo quando ele não possa discipliná-la por decreto nos termos do art. 82, V, 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 regimental¹ [grifo nosso].

Assim, diante da ingerência no âmbito da administração de bens do Executivo, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais de competência. Ao invadir seara

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607.



PARECER N° 127 /17 – CCJ

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. 2°.

No que pertine aos nossos Tribunais, o posicionamento sobre a matéria corrobora o que foi esposado, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (ADI n° 70043591874, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 05/03/2012).

Em suma, não tem o autor 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, portanto, afronta aos princípios da harmonia e da independência entre os poderes, consignado no art. 2° 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, 2 de junho de 2017.

Vereador Mendes Ribeiro,
Presidente e Relator.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0722/17

PLL N° 058/17

Fl. 7

PARECER N° 125 /17 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 20.6.17

Vereador Cláudio Janta – Vice-Presidente

Vereador Luciano Marcantonio

Vereador Adeli Sell

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Dr. Thiago

Vereador Rodrigo Maroni