Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3061/17
PLL Nº 346/17

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 139 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01

EMPATADO

Determina a execução do Hino de Porto Alegre nas escolas e nos eventos escolares realizados no Município.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, e o Substitutivo nº 01, ambos de autoria do vereador José Freitas.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio ao Projeto (fl. 05), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, asseverando haver não somente vício de iniciativa e a consequente violação ao princípio da separação dos poderes e a competência dos demais entes federados no que concerne à obrigatoriedade da execução do hino da Capital nas escolas localizadas no município, bem como afronta aos princípios da livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica quando o Projeto estipula a mesma obrigatoriedade às escolas particulares, *in verbis*:

> "No que concerne às escolas públicas do Município, penso que o projeto viola do disposto no art. 94, inciso IV, da lei Orgânica, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo realizar a administração municipal, e por consequência, ao art. 2º da Constituição Federal, que encerra o princípio da independência e harmonia entre os poderes. Quanto às escolas estaduais e federais, entendo que a proposição fere a autonomia dos demais entes federados.
>
> No que toca às escolas particulares, me parece, que a proposição tem conteúdo normativo que consubstancia interferência na liberdade de empresa incidindo em violação aos preceitos constitucionais que resguardam a livre e o livre exercício da atividade econômica (CF, artigo, 170, caput e § único (sic); artigo 174)."

Posteriormente, o Vereador autor apresentou o Substitutivo nº 01, com o escopo de somente determinar a execução do Hino de Porto Alegre apenas nas escolas da rede municipal de ensino sempre que houver eventos em que seja obrigatória a execução do Hino Nacional ou do Hino Rio-Grandense.

PARECER Nº 135 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01 EMPATADO

A Procuradoria da Casa, em parecer ao Substitutivo n° 01, manteve o entendimento inicial quanto ao apontamento de óbice jurídico, visto que a proposição viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes ao adentrar em matéria reservada ao Prefeito, por interferir na administração municipal nos termos do art. 94, inc. IV, da Lei Orgânica de Porto Alegre.

É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que tanto o Projeto de Lei quanto o Substitutivo n° 01 apresentados devem ser examinados pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por força do art. 36, inc. I, al. "a", do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

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

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 padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade que impedem a sua tramitação, em especial a violação ao postulado da separação dos poderes, consagrado no art. 2° da CF/88.

Embora o hino da nossa Capital tenha sido oficializado por meio da edição do Decreto n° 8.451, de 24 de julho de 1954, é ponto pacífico que o Projeto de Lei interfere na administração municipal de forma que viola o princípio da

PARECER Nº 145 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01

EMPATADO

harmonia e independência dos poderes, ou seja, há vício de iniciativa na sua proposição, pois a matéria, no caso em tela, é reservada ao Prefeito para sua apresentação e dar início no processo legislativo, além de adentrar indevidamente na competência dos demais entes, especialmente quando obriga as escolas federais e estaduais a executarem o hino de Porto Alegre nas situações em que pretende ordenar.

Deve-se atentar 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.).

No âmbito estadual, o princípio da separação dos poderes está estatuído 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 Chefe do Poder Executivo, 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 do princípio constitucional da separação dos poderes.

Nunca é demais lembrar que a Lei Orgânica do Município declara a

PARECER Nº 179 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01

EMPATADO

competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura 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;

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 o tráfego e o trânsito 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 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

PARECER Nº 135 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01

EMPATADO

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 regimental[1]" [grifo nosso].

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, art. 2º.

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

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

PARECER Nº 139 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01

EMPATADO

reservada ao Prefeito.

Verifica-se, assim, 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.

Por outro prisma, é importante consignar que não se está, aqui, a discutir o mérito da propositura, mas, sim, aos aspectos legais e constitucionais, restando claro que a presente proposição também vulnerou o princípio da livre iniciativa e liberdade econômica, quando obriga as escolas particulares situadas em nossa Capital a executarem o hino de Porto Alegre nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 1° do Projeto de Lei.

A ordem constitucional brasileira estabelece um modelo econômico baseado na liberdade de iniciativa, que tem por finalidade assegurar a todos, a existência digna, conforme os ditames da Justiça Social, sem exclusões nem discriminações.

O princípio constitucional da livre iniciativa, determinado no inc. IV do art. 1°, e expresso no *caput* do art. 170, além do art. 174, todos da Carta Federal, bem como, simetricamente, no art. 157, *caput* e inc. V, da Constituição Estadual, é considerado fundamento da ordem econômica e atribui à iniciativa privada o papel primordial na produção ou circulação de bens ou serviços, constituindo a base sobre a qual se constrói a ordem econômica, cabendo ao Estado apenas, a função supletiva e de incentivo da atividade econômica.

Na lição de Fábio Comparato[2] sobre o tema em estudo, cabe registrar que:

> *"... a expressão* 'liberdade de iniciativa' *comporta um duplo sentido (...) Garante-se, de um lado, a livre criação ou fundação de empresas, ou seja, a liberdade de acesso ao mercado (art 170, parágrafo único). Neste sentido, no regime da Constituição de 1988, os monopólios públicos existem tão-só quando especificamente declarados no texto constitucional, já não se admitindo a criação de monopólios estatais por meio de lei, como sucedia na vigência das Cartas Constitucionais anteriores. Mas protege-se também, de outro*

[2] COMPARATO, Fábio. *Regime constitucional do controle de preços no mercado.* In: Direito público: estudo e pareceres, São Paulo, Saraiva, 1996, p. 99-115.

PARECER Nº 145 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01

EMPATADO

> *lado, a livre atuação das empresas já criadas, isto é, a liberdade de atuação e permanência no mercado. Corolário desta outra manifestação da liberdade empresarial é não só a interdição dos trustes e cartéis que importem na eliminação de concorrentes (art. 173, §4º), mas também a vedação de uma interferência estatal abusiva, que implique, senão como objetivo, pelo menos como resultado, a impossibilidade prática de continuidade da atuação de certas empresas no mercado" (Regime constitucional do controle de preços no mercado. In: Direito público: estudo e pareceres, São Paulo, Saraiva, 1996, pp. 99-115).*

Nesse sentido, resta claro a interferência indevida da iniciativa em relação às escolas particulares em nosso Município, ao obrigá-las na execução do hino de Porto Alegre sempre em eventos nos quais sejam executados o hino Nacional ou o Hino Rio-Grandense, tanto que assim também entendeu o autor quando propôs o Substitutivo n° 01.

Quanto ao Substitutivo n° 01, este vem em atenção ao óbice jurídico apontado no Parecer Prévio da Procuradoria desta Casa Parlamentar à fl. 05, no que concerne à competência federal e estadual, mas também para elidir a questão da violação ao princípio da livre iniciativa verificado no Projeto de Lei originalmente apresentado, pois o autor, pretende com tal proposição substitutiva reduzir a obrigatoriedade da execução do hino de Porto Alegre apenas às escolas da rede municipal de ensino, sempre que houver evento em que seja obrigatória a execução do Hino Nacional ou do Hino Rio-Grandense.

Para evitar fastidiosa tautologia, verifica-se que o substitutivo também padece de inconstitucionalidade, visto que, embora afastada a questão da afronta ao princípio da livre iniciativa, resta claro que ainda há vício de iniciativa quando a proposição substitutiva restringe tal obrigação apenas às escolas da rede municipal de ensino. Por mais louvável que seja o esforço para excluir o óbice jurídico à tramitação, conclui-se que, pelos mesmos motivos do projeto original, o Substitutivo n° 01 invade a competência exclusiva do Prefeito Municipal para propor matérias com a do caso em tela, nos termos do art. 94, inc. IV, da Lei Orgânica Municipal.

PARECER Nº 135 /18 – CCJ
AO PROJETO E AO SUBSTITUTIVO Nº 01 EMPATADO

Diante do exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e do Substitutivo n° 01.

Sala de Reuniões, 10 de setembro de 2018.

Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente e Relator.

EMPATADO

Aprovado pela Comissão em 11 - 9 - 18

Vereador Dr. Thiago – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sell

NÃO VOTOU
Vereador Ricardo Gomes

NÃO VOTOU
Vereador Clàudio Janta

NÃO VOTOU
Vereador Rodrigo Maroni

/JCBC