

Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3230/17
PLL Nº 379/17

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 74 /19 – CCJ

Determina ao Poder Executivo Municipal, no âmbito de sua Administração Direta e de sua Administração Indireta, a realização de compras públicas de produtos da agricultura familiar em um percentual mínimo de 30% (trinta por cento) das aquisições de alimentos.

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

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio ao projeto, às 09, apontou óbice jurídico à tramitação da proposição, *in verbis*: “*observo, porém, que a determinação contida no art. 1º, ao nosso ver, viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes invadindo espaço de atuação do poder executivo (reserva da Administração).*”

É o relatório, sucinto.

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

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

Compulsando a proposição supracitada, observamos que a iniciativa legislativa tem por desiderato estabelecer verdadeira atribuição dirigida ao Executivo Municipal.

A norma sobre a iniciativa exclusiva de projetos de lei se inclui no sistema regulamentador do equilíbrio entre os Poderes do Estado e está inserida no princípio da harmonia e independência dos Poderes (art. 2º da Constituição da República). Logo, as matérias elencadas no art. 61, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição da República, trata da competência exclusiva do Presidente da República como chefe do Poder Executivo, se consubstanciando numa disposição de caráter nacional e não meramente federal, ou seja, devem ser repisadas nos



PARECER Nº 74 /19 – CCJ

Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo princípio da simetria.

Se os Poderes da União e dos Estados (Legislativo, Executivo e Judiciário) e, se, na órbita municipal, os órgãos de caráter político (Legislativo e Executivo), devem ser harmônicos e independentes, parece inarredável que o modo pelo qual a Constituição da República dispõe sobre os freios e contrapesos deve servir de modelo e parâmetro para os demais níveis. Ao dizer que o legislador não pode, em certos casos, legislar sem a prévia provocação do Executivo ou do Judiciário, está a Constituição tocando ponto do maior significado na organização do poder estatal.

Atribuir aos Estados e Municípios liberdades sem limites para modificar o paradigma nacional sobre o balanceamento entre os Poderes, parece constituir ofensa ao ordenamento jurídico nacional implantado pela Constituição da República, cujas linhas mestras devem ser obedecidas, entre elas incluindo o princípio da harmonia e independência dos Poderes, que se fundamenta no sistema de freios e contrapesos, ao qual pertence a relevante regra sobre a reserva de iniciativa do processo de elaboração de leis.

Nesse sentido, a obediência, é bom que diga, deve-se restringir às regras que integram os princípios impostos pela Constituição da República. No âmbito municipal, que é o nosso caso, há evidentes e inarredáveis limitações de ordem formal, uma vez que é reservada ao Prefeito a iniciativa de lei que verse sobre estrutura, a organização e o funcionamento do Executivo, como se extrai do comando constitucional constante da alínea “e” do inciso II, do § 1º do art. 61¹.

É ponto pacífico que “as regras do processo legislativo nacional, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros”².

Calha citar lição de Hely Lopes Meirelles³, a saber:

¹ 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:

II - disponham sobre:

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

² STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro; 10ª edição; Malheiros Editores; São Paulo; 1998; p. 563)*



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3230/17
PLL Nº 379/17
Fl. 3

PARECER Nº 74 /19 – CCJ

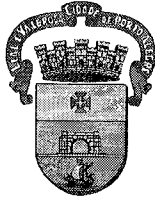
“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre - a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.” HELY LOPES MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro; 10ª edição; Malheiros Editores; São Paulo; 1998; p. 563)

Ora, se a Câmara extrapola as suas atribuições, entrando em matéria de competência exclusiva (ou seja, que não pode ser delegada) do Prefeito, viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Carta Federal de 1988 e nos artigos 5º, parágrafo único, 8º e 10º da Constituição Estadual de 1989.

Cabe colacionar também lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9ª edição revista, 3ª tiragem, Ed. Malheiros, 1993, pág. 100, que assim comenta a cláusula constitucional “independentes e harmônicos entre si”, relativa aos poderes:

“A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes...”

No particular, permito-me 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 74 /19 – CCJ

“(…) 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.”

Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê no art. 60, inc. II, alínea “d”⁴, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 8º⁵) para “a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública”.

Também prevê no art. 82, inc. VII⁶, da CE-RS/89 a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de

⁴ Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

⁵ Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁶ Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:



PARECER Nº 34 /19 – CCJ

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.

No caso vertente, tem-se que a proposição, oriunda do Poder Legislativo, visa determinada ao Poder Executivo Municipal, no âmbito de sua Administração Direta e de sua Administração Indireta, a realização de compras públicas de produtos da agricultura familiar em um percentual mínimo de 30% (trinta por cento) das aquisições de alimentos.

A ofensa ao art. 2º da Carta Federal é explicada pela invasão de competência ocorrida na propositura do projeto de lei municipal, tendo em vista que esta impõe a obrigação de que o Poder Executivo realize compras de produtos da agricultura familiar, fixando, inclusive, um percentual mínimo de 30% das aquisições de gêneros alimentícios que proceder.

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 propósito, extrai-se da lição de José Afonso da Silva⁷:

“A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: **a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função**; assim às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função legislativa, ao Executivo, a função executiva, ao Judiciário, a função jurisdicional; b) independência orgânica significando que além da especialização funcional é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. (...) Por sua vez a independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; **c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais (...)**”. [grifo nosso].

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

⁷ Silva. José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 1992, págs. 99-100.



PARECER Nº 74 /19 – CCJ

A Lei Orgânica do Município 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”.

Assim, diante da ingerência no âmbito da organização, funcionamento e gestão administrativa no 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, artigos 55 e 56, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Nota-se ainda, que a geração de despesa pública sem a correspondente previsão de fonte de custeio representa expressa violação ao artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal, além de ferir os artigos 15 e 16 da LC nº 101/2000.

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

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

Sala de Reuniões, 7 de março de 2019.

Vereador Mendes Ribeiro,
Relator.

Aprovado pela Comissão em 2 - 4 - 19



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 3230/17
PLL N° 379/17
Fl. 7

PARECER N° 34 /19 – CCJ

Vereador Ricardo Gomes – Presidente

Vereador Cláudio Janta

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sel

Vereador Reginaldo Pujol