

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 234 /18 - CCJ

Determina que os pontos dos programas de milhagem recebidos por agentes políticos ou públicos em viagens oficiais servidores custeadas com recursos públicos Administração Direta ou Indireta do Executivo Municipal sejam utilizados. exclusivamente, para viagens de mesma natureza.

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

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio ao projeto (fl. 05), embora não tenha apontado óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, asseverou que pode haver vício de iniciativa e a consequente violação ao princípio da separação dos poderes

É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que tanto o PLL quanto o Substitutivo nº 1 apresentados devem ser examinados pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea "a", do Regimento da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

As proposições encontram guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 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 encontra 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





PROC. N° 0239/18 PLL N° 015/18 Fl. 2

PARECER No 234 /18 - CCJ

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 artigo 2º da CF/88.

Nessa linha, conforme ensinamento do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles¹:

"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."

Embora tenha mérito a propositura tenha boa intenção e mérito, creio que o projeto seja de execução iníqua, visto a dificuldade operacional de separar as milhas aéreas decorrentes de viagens custeadas às expensas do próprio agente político com as decorrentes do serviço público.

Feito esse parêntese, é evidente que o projeto de lei interfere na administração municipal de forma que viola o princípio da 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.

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



¹ Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732/733

PARECER Nº L34 /18 - CCJ

estatuído no art. 5°, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que, como desdobramento particularizado de tal princípio, prevê, no art. 60, inc. II, alínea "d", iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 8°) 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 que os pontos dos programas de milhagem recebidos por agentes políticos ou servidores públicos em viagens oficiais custeadas com recursos públicos da Administração Direta ou Indireta do Executivo Municipal sejam utilizados, exclusivamente, para viagens de mesma natureza, 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 ao 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 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:

 (\ldots)

IV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal:

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

015/18 Fl. 3

Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0239/18 PLL N° 015/18 Fl. 4

PARECER Nº ²³⁴ /18 - CCJ

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 artigo 61, § 1°, inciso 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 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, 2° ed., pp 134/143).

Com isso, é de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa para a matéria objeto da proposição, 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 artigos 2°, 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, § 1°, 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



PROC. N° 0239/18 PLL N° 015/18 Fl. 5

PARECER Nº ^{L? 4} /18 - CCJ

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].

Mais adiante, o supracitado jurista continua sua lição³, dizendo que:

"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2°) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2° c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário

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 deve existir entre os poderes estatais.

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. 2°.

Em suma, não tem o autor da proposta legitimidade constitucional para a propositura desta, não sendo o caso de competência legislativa comum, artigos 55

³ Op. cit., p. 708.



² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607.



PROC. Nº 0239/18 PLL No 015/18 Fl. 6

PARECER Nº-2-74 /18 - CCJ

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.

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 se imiscuiu em matéria afeta ao Poder Executivo.

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, 26 de novembro de 2018.

Vereador Mendes Ribeiro. Vice-Presidente e Relator.

Aprovado pela Comissão em 73-41-43

Things I write Vereador Dr. Thiago - Presidente

Vereador Adeli Sell

REPRESENTAÇÃO EXTERNA Vereador Ricardo Gomes

Vereador Márci

NÃO VOTOU

Vereador Clàudio Janta

NÃO VOTOU

Vereador Rodrigo Maroni