



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1319/18
PLL Nº 143/18

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 147 /19 – CCJ

Estabelece a padronização das praças públicas no Município de Porto Alegre por meio da classificação por tamanho e da determinação dos equipamentos públicos a serem instalados em cada local.

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

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio ao projeto (fl. 6), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, por haver vício de iniciativa e a consequente violação ao princípio da separação dos poderes, pois quanto à matéria, há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo.

É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que tanto 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 proposição encontra 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 princípios constitucionais.



PARECER N° 145 /19 – CCJ

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”.

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 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, alínea “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

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



PARECER N° 447 /19 – CCJ

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 estabelecer a padronização das praças públicas no Município de Porto Alegre por meio da classificação por tamanho e da determinação dos equipamentos públicos a serem instalados em cada local 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:

(...)

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 artigo 61, § 1º, inciso II, *e*, da Constituição Federal, é incontroverso que, por



PARECER Nº 147 /19 – CCJ

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, 2º 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 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.



PARECER Nº 147 /19 – CCJ

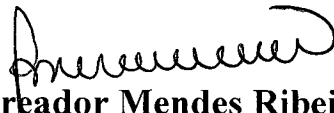
Mais adiante, o supracitado jurista continua sua lição³, dizendo que:

“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.2º) 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.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”.

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

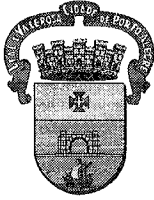
Diante do acima esposado, examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 10 de maio de 2019.


**Vereador Mendes Ribeiro,
Relator.**

Aprovado pela Comissão em 21-5-19

³ Op. cit., p. 708.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 1319/18
PLL N° 143/18
Fl. 6

PARECER N° 145 /19 – CCJ

Vereador Ricardo Gomes – Presidente

Vereador Cláudio Janta

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sell

A Declaração de
Voto

Vereador Reginaldo Pujol

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

DECLARAÇÃO DE VOTO AO PARECER DO RELATOR Nº /19-CCJ

Vem a esta Comissão, para parecer, o PLL 143/18 (Proc. 1319/18), de autoria do Vereador Samir SquEFF.

O Parecer Prévio da Procuradoria desta Casa (fl. 6) aponta vício formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, sendo matéria reservada ao Prefeito, na forma da LOM.

O **Parecer do Relator**, o eminente Vereador Mendes Ribeiro, corrobora o entendimento da Procuradoria da Casa, colacionando doutrina e destacando jurisprudência sobre a matéria, concluindo pela **existência óbice de natureza jurídica** ao PLL.

Neste **pedido de vista** observamos que **existe óbice de natureza jurídica**, na forma do Parecer do Vereador Relator, o qual corroboramos.

Além da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, cabe informar que esta Casa Legislativa aprovou o PLE 011/18 (Proc. 1330/18), de autoria do Executivo, que *“autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação, administração, conservação, manutenção, implantação, reforma, ampliação ou melhoramento, bem como o uso, de praças e parques urbanos”*, havendo conflito direto com a matéria proposta pelo Vereador Autor, especialmente o previsto no art. 3º e seu Parágrafo único, do respectivo PLL, em questão.

Ante ao exposto, concluímos pela **existência de óbice** de natureza jurídica, quanto a tramitação do PLL, corroborando as conclusões do Parecer do eminente Vereador/Relator, sendo esta a minha DECLARAÇÃO DE VOTO.

Sala das Sessões, 16 de maio de 2019.


Vereador REGINALDO PUJOL
DEMOCRATAS


Janice Câmara
Secretária da CCJ
Matrícula 770659
Em 20/5/2019.