

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 405/19

PROCESSO Nº 0251/19

PLL Nº 117/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que estabelece o fornecimento de alimentos especiais para crianças com restrições alimentares ou alergia à proteína do leite de vaca (APLV) na rede de ensino do Município de Porto Alegre.

A exposição de motivos destaca que as restrições alimentares devem ser encaradas de forma especial quando atingem crianças. Visa garantir a aplicação da Lei Federal n. 12.982, de 28 de maio de 2014, no âmbito municipal. Cita especialista da área que aponta para outros problemas possíveis de serem enfrentados pelas crianças com APLV no ambiente escolar.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A matéria é de interesse local, sendo da competência legislativa do Município, em consonância com o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal.

A proposição tem a finalidade de estabelecer obrigação de fornecimento de alimentos especiais para crianças com restrições alimentares ou alergia à proteína do leite de vaca (APLV) na rede de ensino desta Capital. Prevê ainda que, na hipótese de não fornecimento da alimentação especial, as crianças fiquem autorizadas a ingressar na instituição de ensino portando os próprios alimentos.

Com a devida vênia, o projeto possui vício de iniciativa, o que lhe gera inconstitucionalidade formal obstativa de sua regular tramitação. A leitura da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, "b"¹), conjuntamente com a Constituição Estadual (art. 82, VII²) e com o disposto no art. 94, VII, "c", da Lei Orgânica do Município de Porto

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: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

² Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Alegre³, permite concluir que a imposição de obrigação/atribuição à Administração Pública Municipal é assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso porque se trata de matéria pertinente à organização administrativa e dos serviços públicos prestados pela Administração.

A respeito da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.⁴

Incorre o projeto, nesse prisma, em violação ao princípio da separação dos poderes, o qual encontra eco no art. 2º da Constituição Federal e no art. 10 da Constituição Estadual.

Nessa toada, há diversos precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em situações análogas, dentre os quais citam-se, a título ilustrativo, os seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 6.276/2015, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE TORNA OBRIGATÓRIO, QUANDO DA CONSTRUÇÃO DE NOVO PRÉDIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO, A INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE APROVEITAMENTO DE ENERGIA SOLAR PARA AQUECIMENTO DA ÁGUA CONSUMIDA NA EDIFICAÇÃO. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatório, quando da construção de novo prédio público no Município, a instalação de sistema de aproveitamento de energia solar para aquecimento da água consumida na edificação, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria, de modo que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da CE). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº

³ Art. 94 Compete privativamente ao Prefeito: [...] VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre: c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

70068873140, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 17-10-2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.527, DE 13 DE AGOSTO DE 2013, DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IGREJINHA. LEI QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS DE BICICLETAS (BICICLETÁRIOS) EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS E NOS EQUIPAMENTOS URBANOS COLETIVOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. TEMÁTICA QUE TOÇA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IMPLICAÇÃO DE GASTOS NÃO PREVISTOS NAS LEIS ORÇAMENTARIAS ANUAIS. VÍCIO DE ORDEM MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º DA CRFB (C/C O ART. 1º, FINAL, DA CERGS), 5º, CAPUT, 8º, CAPUT (C/C O ART. 3º, CAPUT, DA LOM), 10, 60, INC. II, AL. "D", 82, INCS. II, III E VII, 149, INCS. I, II E III, E 154, INCS. I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. PEDIDO DECLARATÓRIO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70057492258, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em: 23-11-2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DO EXECUTIVO COLOCAR EQUIPAMENTOS NOS PARQUES E PRAÇAS DESTINADOS À PRÁTICA DE "SLACKLINE". INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062073150, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 15-06-2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE DETERMINA QUE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS E ESTABELECIMENTOS DE LAVAGEM DE VEÍCULOS SEJAM OBRIGADOS A INSTALAREM RESERVATÓRIOS E CAPTADORES DE ÁGUA DE CHUVA SOB PENA DE NÃO CONCESSÃO E NÃO RENOVAÇÃO DOS ALVARÁS, IMPONDO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A DEVIDA FISCALIZAÇÃO E PROIBIÇÃO. GERAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL Há inconstitucionalidade formal e material na lei municipal que determina que postos de combustíveis e estabelecimentos de lavagem de veículos sejam obrigados a instalarem reservatórios e captadores de água de chuva sob pena de não concessão e não renovação dos alvarás, impondo ao poder executivo municipal a devida fiscalização e proibição por vício de iniciativa, interferindo na autonomia, independência e harmonia dos poderes, gerando despesas sem prévia dotação orçamentária. Ação julgada procedente. Unânime.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70020301248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 22-10-2007).

Além disso, a proposição também viola o disposto nos artigos 149, I, II e III; e 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto cria ou aumenta despesa do Executivo⁵, sem a necessária previsão orçamentária e possível impacto financeiro. Por

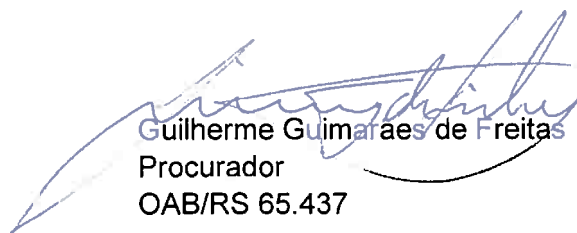
⁵ Veja-se precedente do TJ/RS na mesma linha: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA

tal razão, deveria o projeto vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor, bem como declaração do ordenador da despesa de que o aumento esteja adequado orçamentária e financeiramente à lei orçamentária anual e com compatibilidade ao plano plurianual e LDO, conforme determina o art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Lembrando que a inobservância ao disposto na legislação referida é considerado despesa não autorizada (art. 15 da LC nº 101/2000).

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto parece conter vícios formais e materiais de inconstitucionalidade a obstar a sua regular tramitação, haja vista a existência de vício de iniciativa, com invasão de matéria de competência do Chefe do Poder Executivo; violação ao princípio da separação dos poderes; e criação não autorizada de despesa, ferindo a Constituição Estadual e o determinado pelo art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

É o parecer.

Porto Alegre, 15 de agosto de 2019.


Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437

CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019).