



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

PARECER

Trata-se de pedido de parecer solicitado a esta Consultoria Jurídica da União dos Vereadores do Rio Grande do Sul – UVERGS, pela Câmara Municipal de Vereadores de Nonoai, questionando a respeito dos aspectos constitucionais, legais e formais do Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo n.º 003/2017.

Colaciona pedido de parecer, acompanhado de projeto de lei e justificativa.

Trata-se do Projeto de Lei n.º 003, datado de 09 de maio do ano de 2017, de autoria do Poder Legislativo, que tem a seguinte ementa:

“Estabelece a obrigatoriedade de apresentação de apresentação de artistas locais nos eventos e na abertura de shows financiados por recurso públicos”.

É o sucinto relatório, de modo que passamos a opinar.

Passamos à análise do Projeto no que diz respeito à sua **iniciativa**.

A Constituição da República, no art. 2º, criou o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, sendo assim, também distinguindo suas funções e também as competências para iniciar o processo legislativo, sob pena de afronta a tal preceito.

Logo, a iniciativa do projeto de lei cabe privativamente ao Prefeito Municipal já que se trata de matéria eminentemente administrativa.

A matéria do projeto está vinculada a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, eis que se trata de assunto administrativo, o que vem a afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

O vício que se apresenta é que o Poder Legislativo pretende regulamentar acerca de **matéria administrativa**, que é competência privativa do Poder Executivo. Isto está apostado no art. 61, inc. II, letra b da Carta federal.

Logo, se nos parece que seja inconstitucional, em face ao vício formal (vício de iniciativa).



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

Mas a matéria enfrentada pelo ilustre Vereador quer nos parecer seja do mais alto interesse público. Neste caso recomenda-se que seja transformada em indicação dirigida ao Chefe do Executivo, o que poderá ser objeto de projeto de lei cuja iniciativa não poderá ser discutida.

A Constituição da República, no art. 2º, criou o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, sendo assim, também distinguindo suas funções e também as competências para iniciar o processo legislativo e dispor acerca de determinadas matérias, sob pena de afronta a tal preceito.

Conforme a Constituição Federal, por simetria, e Lei Orgânica, cabe ao Prefeito iniciar o processo legislativo estabelecer regras sobre matéria administrativa, como um Poder autônomo que é.

Repetindo a jurisprudência, nosso Egrégio Tribunal de Justiça do Estado e, com razão, vem decidindo em casos análogos, consoante o ementário de jurisprudência abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.037, DE 08 DE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE CADASTRO DE ONGS E PESSOAS QUE CUIDAM DE CÃES E GATOS ABANDONADOS, PARA FORNECIMENTO DE RECURSOS, A FIM DE AUXILIAR NOS GASTOS COM ESTES ANIMAIS, BEM COMO DISPOR PARA ADOÇÃO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 4.037/2013, do Município de Viamão, ao instituir cadastro e apoio financeiro a pessoas que cuidam, em lugar particular, de cães e gatos abandonados, destinando recursos municipais a essas pessoas, bem como determinando que os animais e os estabelecimentos cadastrados sejam acompanhados pela fiscalização municipal, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 4.037/2013, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Acção Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055118343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 09/12/2013)".



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

Hely Lopes Meirelles¹, ao discorrer sobre as funções da Câmara Municipal, assim leciona:

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 e 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 a 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 da administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

No caso dos autos, a lei atacada, ao criar atribuições para os órgãos municipais, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo.

Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, VII, da Constituição Estadual.

Ainda, verifica-se que, para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal 4.037/2013, deverão ser destinados recursos aos proprietários de cães e/ou gatos cadastrados. Veja-se que § 3º do art. 3º dispõe que “o auxílio para cuidados de cães e/ou gatos será determinado pelo Poder Municipal, que determinará também a modalidade de pagamento em período mensal”. Ainda, as fiscalizações previstas demandam a disponibilidade de servidores para tal atividade, sendo provável que, com as novas atribuições instituídas por essa Lei, seja insuficiente o número de funcionários existente no órgão municipal responsável pela fiscalização. Não

¹ *Direito Municipal Brasileiro*, 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/440.



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

resta dúvida, portanto, de que haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material.

Nesse sentido, os seguintes precedentes do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE HERVAL. LEI AUTORIZATIVA. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal nº 1.101/2013, do Município de Herval, que dispõe sobre o transporte para locomoção de alunos de Herval para Arroio Grande/RS, por tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é do Chefe do Executivo. 2. A expressão "fica o Poder Executivo Municipal autorizado a viabilizar transporte...", em que pese a louvável intenção do legislador, não significa mera concessão de faculdade ao Prefeito para que assim proceda, possuindo evidente caráter impositivo. 3. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055716161, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 28/10/2013);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. LEI MUNICIPAL n.º 4028/2013. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055124861, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 30/09/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROMOÇÃO DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DE PELOTAS. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. DESPESAS PÚBLICAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a alimentação nas escolas da rede municipal. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa. Afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual. Aumento de despesas sem previsão orçamentária. Vício material. Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação, unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041514670, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 20/06/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.992, DE 30.6.10, DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DE



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ESPECÍFICA CONTRA DROGAS EM ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. DISPOSIÇÃO SOBRE A IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA. PROMULGAÇÃO PELA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA CONFERIDA AO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIOS CONSTANTES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REPRODUZIDOS NA CARTA ESTADUAL. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70038773511, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 06/12/2010)

Pelo exposto, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.037, de 08/05/2013, do Município de Viamão, por ofensa aos arts. 5º, 8º, 10, 60, II, “d”, 82, VII, 149, I a III, e 154, I, da Constituição Estadual”.

A Administração Pública é regida por princípios que a norteiam, sendo estes de aplicabilidade na forma cogente, porque vinculam o gestor e seus atos ao limite de seus efeitos, e para enumerá-los constam-se a partir da palavra LIMPE: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devendo, ainda, para a sua consecução praticá-los em combinação com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. (art. 37, cabeça da CF)

Passamos então a individualizar a indagação, asseverando que a matéria deve ser apreciada à luz do princípio constitucional do processo legislativo, onde reside a reserva legal da iniciativa privativa, previstos no art. 61 da Constituição Federal.

Após a leitura analítica do indigitado projeto de lei, vê-se que ao associar disposição a ser cumprida pelo Poder Público Municipal, constata-se que a natureza da matéria é serviços públicos.

Logo, neste diapasão, fica vedada a iniciativa em sede do Poder Legislativo, pela já referida vedação do art. 61 da Constituição Federal.

ISSO POSTO, OPINA pela inconstitucionalidade de eventual proposição de projeto de lei de autoria do Poder Legislativo.

É o Parecer.

Porto Alegre, 01 de junho de 2017.

SILOMAR GARCIA SILVEIRA
OAB/RS 32.116
PROCURADOR JURÍDICO



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

JOSÉ HENRIQUE RODRIGUES

OAB/RS 66.401

ASSESSOR JURÍDICO

FÁBIO ANDRÉ GISCH

OAB/RS 71.942

ASSESSOR JURÍDICO

MARIA ANA VALMORBIDA

ASSISTENTE DO DEPARTAMENTO JURÍDICO