



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 302/16 – CCJ

Obriga as escolas públicas da rede municipal de ensino a disporem de 2 (dois) a 10 (dez) animais de estimação em suas dependências.

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

A Procuradoria deste Parlamento, em Parecer Prévio (fl. 05), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, suscitando, o que segue, *in verbis*:

“Contudo, a proposição tem conteúdo normativo que consubstancia interferência em órgãos públicos, incidindo, vêniam concedida, em violação aos preceitos orgânicos que deferem competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizar a gestão do Município (LOMPA, artigo 94, inciso IV)”.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que a Proposição em epígrafe, deve ser examinada por esta Comissão Permanente, por força do estatuído no artigo 36, inciso I, alínea “a”, do RCMPA.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

Calha enfatizar, que o Projeto de Lei em comento, possui a seguinte redação, a saber:

Art. 1º. Ficam as escolas públicas da rede municipal de ensino obrigadas a dispor de 2 (dois) a 10 (dez) animais de estimação em suas dependências.

Art. 2º. Constitui objetivo desta Lei promover a interação entre os alunos das escolas públicas da rede municipal de ensino e os animais de estimação, dando um caráter pedagógico ao ensinar o amor pelos animais.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Grifei e sublinhei).

A Proposição em apreço, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio federativo e o da separação de poderes, previstos nos artigos 5º e 82, incisos II e VII da Constituição do Estado,



PARECER Nº 302 /16 – CCJ

aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º da Carta Gaúcha, os quais dispõem o seguinte:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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.

Art. 82 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

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

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

O objeto da presente Proposição, encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

A gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos são assuntos da administração ordinária do Município, estando no círculo da reserva da Administração, consistente nas matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

A obrigatoriedade das escolas públicas da rede municipal de ensino a disporem de 2 (dois) a 10 (dez) animais de estimação em suas dependências é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, porque disciplina uso de bens públicos.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município edita Proposição disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevida-



PARECER Nº 302/16 – CCJ

mente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade de obrigar as escolas públicas da rede municipal de ensino a disporem de 2 (dois) a 10 (dez) animais de estimação em suas dependências. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A direção da administração municipal é incumbência exclusiva do Executivo Municipal, conforme preceitua o art. 61, §1º, inc. II, alínea “e”, c/c o art. 84, inciso VI, alínea “a”, ambos da CF/88, cujas redações seguem abaixo esposadas, *in verbis*:

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:
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (grifei e sublinhei).

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (grifei e sublinhei).

Consoante o princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si (CF, art. 2º).

Partindo de tal premissa, observa-se que os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito, à independência e harmonia entre si, o que se consubstancia no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Como se vê, o Poder Legislativo está ditando conduta ao Prefeito, o que configura, s.m.j., a quebra do postulado da Separação dos Poderes.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, também, declara em seu artigo 94, inciso IV, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura e a organização da Administração Pública, cuja redação segue abaixo colecionada, a saber:

Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:



PARECER Nº 302/16 – CCJ

(...)

IV– dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal; (grifei e sublinhei).

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprindo recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

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 devem existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada nesta Proposição encontra-se na órbita da chamada *reserva da administração*, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder (artigos 5º e 82, incisos II e VII da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 8º), pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-la por decreto nos termos do art. 82, V, da Constituição Estadual.

Assim, a Proposição, ao regulamentar, ainda o uso de bem público, viola o art. 94, inciso IV, da LOMPA, no estabelecimento de regras que respeitam



PARECER Nº 302/16 – CCJ

à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.953, de 23 de dezembro de 2014, que “cria o auxílio-animal no âmbito do município de Taubaté e dá outras providências” – Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”. (TJ-SP - ADI: 20648570220158260000 SP 2064857-02.2015.8.26.0000, Relator: João Carlos Saletti, Data de Julgamento: 16/12/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/12/2015) (Grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISCIPLINA A RESPONSABILIDADE E GUARDA DE ANIMAIS, CRIANDO OBRIGAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, SEM A PREVISÃO, AINDA, DAS FONTES DE CUSTEIO DOS NOVOS SERVIÇOS? VÍCIO DE INICIATIVA? MATÉRIA INSERIDA NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DA CLÁUSULA DE SEPARAÇÃO DOS PODERES- OFENSA AOS ARTIGOS 2º, 5º, 25 E 47. II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS EX VI O ARTIGO 144 DA MESMA CARTA - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE”. (TJ-SP - ADI: 994092310541 SP, Relator: A.C. Mathias Coltro, Data de Julgamento: 14/07/2010, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/08/2010) (grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.601, DE 06 DE OUTUBRO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE, QUE PROÍBE A EUTANÁSIA DE ANIMAIS DE QUALQUER ESPÉCIE NO MUNICÍPIO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei nº 6.601/2008, do Município de Rio Grande, por vício de iniciativa. Há ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027157858, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009) (grifei).



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1604/16

PLL Nº 162/16

Fl. 6

PARECER Nº 302 /16 – CCJ

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, bem como o artigo 94, inciso IV da LOMPA.

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

Sala de Reuniões, 24 de agosto de 2016.


Vereador Waldir Canal,
Relator.


Aprovado pela Comissão em 6-9-16


Vereador Márcio Bins Ely – Presidente


Vereador Mauro Zacher

Vereador Cláudio Janta – Vice-Presidente


Vereador Rodrigo Maroni


Vereador Mauro Pinheiro


Vereador Valter Nagelstein