



PARECER CCJ

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ

EMENTA: Cria o Programa de Oportunidades de Geração de Renda para as Pessoas em Situação de Rua do Município de Porto Alegre.

Vem à esta relatora, para exarar parecer, o Projeto de Lei do Legislativo em epígrafe, ora PLL 216 de 2021, de autoria do Vereador Carlos Henrique Bastos D'avila. Denota-se que o referido mérito dispôs de prévia análise da Procuradoria Geral desta Casa Legislativa (0267398), a qual exarou manifestação no sentido de dispor que a proposta apresenta vício de iniciativa, tendo em vista que o mérito trata de reserva exclusiva do Senhor Prefeito do Município de Porto Alegre.

Nesta senda, tendo em vista o processo legislativo positivado nesta Casa Legislativa, agasalhando-se nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre, encaminha-se à esta Comissão de Constituição e Justiça para análise de mérito, conforme as disposições constantes neste expediente administrativo.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

Primordialmente, insta-se que a presente proposição tem como objetivo tutelar quanto a valorização do trabalho das pessoas em situação de rua, bem como auxiliar na geração de renda, criando o Programa de Oportunidades de Geração de Renda para as Pessoas em Situação de Rua do Município de Porto Alegre, visando a contribuir para a melhoria da qualidade de vida e sobrevivência destes que estão em situação de rua.

Denota-se que na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao Poder constituinte originário.

Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União. Nesta senda, Raul Machado Hort assevera:

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanentes nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988. E, na concretização desse princípio, o texto constituinte previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por extensão, reproduziu o regramento, consoante dispõe o artigo 13, *in verbis*:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado: I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais; II - dispor sobre o horário e dias de funcionamento do comércio local e de eventos comerciais temporários de natureza econômica; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 58, de 31/03/10) III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência; IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais; V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade; VI - disciplinar a localização, nas áreas urbanas e nas proximidades de culturas agrícolas e mananciais, de substâncias potencialmente perigosas; VII - promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana; VIII - fomentar práticas desportivas formais e não-formais; IX - promover a acessibilidade nas edificações e logradouros de uso público e seus entornos, bem como a adaptação dos transportes coletivos, para permitir o acesso das pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 56, de 03/04/08)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 171 Compete ao Município: I - formular a política de assistência social em articulação com a política nacional e estadual, resguardadas as especificidades locais; II - coordenar e executar os programas de assistência social, através de órgão específico, a partir da realidade e das reivindicações da população; III - legislar e estabelecer normas sobre matérias de natureza financeira, política e programática da área de assistência social; IV - planejar, coordenar, executar, controlar, fiscalizar e avaliar a prestação de serviços e benefícios; V - gerir os recursos orçamentários próprios, bem como aqueles repassados por outra esfera de governo para a área de assistência social, respeitados os dispositivos legais vigentes; VI - instituir mecanismos de participação popular que propiciem a definição das prioridades e a fiscalização e o controle das ações desenvolvidas na área de assistência social.

Ademais, a Lei Orgânica do Município ressalta a competência desta Casa Legislativa, conforme dispõe o artigo 55, *in verbis*:

Art. 55 Cabe à Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementarmente à legislação federal e estadual, e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta e indireta.

Ainda, faz referência da competência exclusiva do Prefeito municipal, conforme dita o artigo 94:

Art. 94 Compete privativamente ao Prefeito: I - nomear e exonerar os Secretários e Diretores de departamentos do Município, e os demais responsáveis pelos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional; II - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para sua execução; III - vetar projetos de lei; **IV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal**; V - prover cargos, funções e empregos municipais, e praticar os atos administrativos referentes aos servidores municipais, salvo

os de competência da Câmara Municipal; VI - apresentar anualmente relatório sobre o estado das obras e serviços à Câmara Municipal; VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre: a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública; VIII - prestar, dentro de trinta dias, prorrogáveis, justificadamente, por mais quinze, as informações solicitadas pela Câmara Municipal, comissões municipais ou entidades representativas de classe ou de trabalhadores do Município referentes aos negócios do Município; IX - representar o Município; X - contrair empréstimos, mediante prévia autorização da Câmara Municipal; XI - decretar desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social; **XII - administrar os bens e as rendas municipais, e promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos**; XIII - propor o arrendamento, o aforamento ou a alienação de próprios mediante prévia autorização da Câmara Municipal; XIV - **propor convênios, ajustes e contratos de interesse do Município**; XV - propor a divisão administrativa do Município, de acordo com a lei; XVI - propor a ação direta de inconstitucionalidade; XVII - decretar estado de calamidade pública; XVIII - subscrever ou adquirir ações, e realizar ou aumentar capital de sociedade de economia mista ou de empresa pública, desde que haja recursos hábeis, mediante autorização da Câmara Municipal; XIX - indicar entidades civis sem fins lucrativos para tarefas de fiscalização, a serem exercidas em conjunto com os órgãos públicos municipais, os quais não se eximem de suas atribuições de fiscalização; XX - manifestar-se, dentro do prazo de trinta dias, prorrogáveis, justificadamente, por mais quinze dias, quanto à viabilidade de atendimento de proposição solicitada pela Câmara Municipal através de Pedido de Providências; XXI - enviar à Câmara Municipal de Porto Alegre, nos 60 dias que antecederem o término de seu mandato, documento firmado contendo a relação de todos os programas e projetos aprovados e ainda não implementados e dos programas e projetos que estiverem em andamento no Município de Porto Alegre, relativos a políticas públicas; XXII - apresentar, em até 90 (noventa) dias após a data de sua posse, o Programa de Metas (Prometa), que compreenderá os 4 (quatro) anos de sua gestão, devendo conter as prioridades, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos eixos estratégicos de políticas públicas estabelecidos para a Administração Municipal; § 1º O Prometa deverá observar as diretrizes apresentadas na campanha eleitoral, os programas e as ações de governo em andamento, as leis orçamentárias e as deliberações oriundas das assembleias do Orçamento Participativo. § 2º O Prometa deverá ser amplamente divulgado em meios de comunicação de fácil acesso à população, tais como mídias digital, impressa, radiofônica e televisiva, e ser publicado no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-e), devendo tal publicação ser afixada nas sedes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e da Câmara Municipal de Porto Alegre, no dia seguinte ao término do prazo previsto no inc. XXII do caput deste artigo. § 3º O Executivo Municipal promoverá, em até 30 (trinta) dias após o término do prazo referido no inc. XXII do caput deste artigo, audiência pública para apresentação do Prometa. § 4º Na elaboração e na fixação dos indicadores de desempenho do Prometa, considerar-se-ão as prioridades e as metas estabelecidas para cada um dos eixos estratégicos de políticas públicas da Administração Municipal. § 5º O Executivo Municipal divulgará, pelo menos 1 (uma) vez ao ano, os indicadores de desempenho qualitativos e quantitativos relativos à execução do Prometa, utilizando meios de comunicação previstos no § 2º deste artigo, assegurando a realização de audiência pública na sede da Câmara Municipal de Porto Alegre, preferencialmente no mesmo momento da apresentação do relatório previsto no inc. VI do caput deste artigo. § 6º O prefeito poderá, em casos excepcionais, proceder a alterações programáticas no Prometa, justificando-as por escrito e com ampla divulgação pelos meios de comunicação referidos no § 2º deste artigo.

Transcorrido os dispositivos legais, resta evidente que a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos, de forma genérica e abstrata, constituem atividade genuínas do Poder Legislativo municipal.

A prática dos atos concretos da administração, por sua vez, é de competência exclusiva do Prefeito municipal. Nesse sentido, o ensino de Hely Lopes Meireles:

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 sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada 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 de administração. (...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Convém que seja relevado que o Legislativo prove *in genere*, o Executivo *in specie*, assim, a Câmara edita normas gerais, o Chefe do Executivo municipal as aplica aos casos particulares ocorrentes. 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.

No caso em tela, tal proposição feriu esta separação. Não houve observância da regra que confere ao Chefe do Executivo local a iniciativa legislativa na espécie, acarretando violação do princípio da separação dos poderes.

Nesta senda, conforme o mérito disposto nesta proposição, denota-se que outras proposições foram, através da judicialização, declaradas inconstitucionais, visto a incompetência material. A fim de elucidar, faço referência ao disposto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS' - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2236622-36.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/03/2019; Data de Registro: 14/03/2019).

Ante o exposto, contemplando os princípios inerentes à Administração Pública, ora legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como as disposições constitucionais e infraconstitucionais supramencionadas, **entendo pela existência de óbice jurídico à tramitação do mérito da presente proposição**, destacando-se os argumentos supramencionados.

Cordialmente,



Documento assinado eletronicamente por **Nadia Rodrigues Silveira Gerhard, Vereadora**, em 21/10/2021, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0292172** e o código CRC **C7CAE497**.



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

CERTIDÃO

CERTIFICO que o **Parecer nº 211/21 – CCJ** contido no doc 0292172 (SEI nº 219.00058/2021-40 – Proc. nº 0567/21 - PLL nº 216), de autoria da vereadora Comandante Nádia, foi **APROVADO** durante Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça, realizada pelo Sistema de Deliberação Remota no dia **26 de outubro de 2021**, tendo obtido **04** votos FAVORÁVEIS e **02** votos CONTRÁRIOS, conforme Relatório de Votação abaixo:

CONCLUSÃO DO PARECER: Pela **existência** de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Vereador Felipe Camozzato – Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Claudio Janta – Vice-Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereadora Comandante Nádia: **FAVORÁVEL**

Vereador Leonel Radde: **CONTRÁRIO**

Vereador Mauro Pinheiro: **NÃO VOTOU**

Vereador Pedro Ruas: **CONTRÁRIO**

Vereador Ramiro Rosário: **FAVORÁVEL**



Documento assinado eletronicamente por **André Luís Tovo Rodrigues, Assistente Legislativo**, em 27/10/2021, às 20:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0294941** e o código CRC **94619700**.