



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº312/2021

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 172/2021, de autoria do Vereador Carlin Moura, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo Municipal veicular no Diário Oficial de Contagem, no site oficial da Prefeitura e em suas redes sociais fotografias dos animais disponíveis para adoção na Unidade de Vigilância e Controle de Zoonoses (UVZ) do município e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que visa obrigar o Poder Executivo Municipal a veicular no Diário Oficial de Contagem, no site oficial da Prefeitura e em suas redes sociais fotografias dos animais disponíveis para adoção na Unidade de Vigilância e Controle de Zoonoses (UVZ) do Município de Contagem.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da proposição. Todavia, apresenta-se inviável sob o ponto de vista constitucional.

Ab initio, vislumbramos que o Projeto apresentado pelo ilustre Vereador encontra-se arrimado em artigos que afrontam a Constituição da República, a Lei Orgânica Municipal e os princípios norteadores do Direito, dentre eles, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, senão vejamos:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

O artigo 2º da Constituição da República, que inscreve o princípio de harmonia e independência entre os poderes, implica na divisão do campo de atuação de cada um dos Poderes, delimitada através da repartição constitucional de competências que lhe são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse público.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:

“O Sistema de divisão de função impede que o órgão de um Poder exerça as atribuições de outro Poder, de modo que a Prefeitura não pode legislar – função específica do Poder Legislativo – como também a Câmara não pode administrar – função específica do Poder Executivo(...)” (Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 4ª Ed, São Paulo, Revista Tribunais)

Dessa forma, consequência do princípio da independência dos Poderes é o regramento da iniciativa legislativa que deflui diretamente do texto constitucional.

Nesse sentido, tendo em vista que o Chefe do Poder Executivo ocupa as funções de Chefe de Estado e de Governo, a ele é conferido o gerenciamento da Administração Pública, por cujos interesses tem de zelar. Desse modo, ao disciplinar a iniciativa legislativa, o texto constitucional atribuiu privativamente ao Executivo a propositura de direito novo sobre aquelas matérias afeitas diretamente à organização administrativa do ente.

Assim, a tradição constitucional republicana brasileira sempre foi no sentido de serem da competência, privativa ou reservada, do Poder Executivo a iniciativa de leis que se referem à organização da administração do ente, inerentes ao exercício do poder discricionário do Prefeito, no caso dos Municípios.

Nesta seara, dispõe a Constituição da República:

“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:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
(...)
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;”.*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Em referendo ao dispositivo constitucional, a Lei Orgânica do Município de Contagem dispõe:

“Art. 76 –São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II – do Prefeito:

a) a criação de cargo e função pública da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração e subsídio, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;

b) o regime jurídico dos servidores públicos de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluída o provimento de cargo, estabilidade, aposentadoria e o respectivo Estatuto.

(...)

d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da administração indireta;

(...)”.

“Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e atividade do poder Executivo;

(...)

XX - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;

(...)”.

In casu, o projeto de lei em análise ao dispor que o Poder Executivo fica obrigado a veicular no Diário Oficial de Contagem, no site oficial da Prefeitura e em suas redes sociais fotografias dos animais disponíveis para adoção na Unidade de Vigilância e Controle de Zoonoses (UVZ) do Município de Contagem, bem como que a “determinação do sistema de rodízio, da periodicidade das publicações e a sequência de fotos a serem publicadas serão de responsabilidade dos órgãos e entidades envolvidas e incumbidas da centralização e divulgação”, interferiu diretamente na estrutura organizacional da Administração Pública, impondo-lhe atribuição, o que é matéria privativa atribuída ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, da análise dos artigos constantes da Carta Magna e da Lei Orgânica de Contagem, supracitados, infere-se que não é competência do Poder Legislativo Municipal dispor sobre a forma de atuação de órgão com vinculação direta ao Chefe do Executivo, qual seja o Órgão Oficial do Município, atribuição essa que é privativa do Prefeito Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nunca seria demais lembrar que, na organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara, cumpre respeitar as normas constitucionais correspondentes, as quais promanam do princípio pátrio da divisão de poderes.

Ora, tirar do alcaide a competência privativa constitucional, aparenta, numa visão mais perfunctória, quebra do princípio da divisão dos poderes, violando e ferindo, repita-se, o princípio da independência e harmonia que deve reinar entre os poderes.

Acerca do tema vale trazer à baila a lição do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, que ensina que a Câmara Municipal não tem competência para a administração do Município:

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades (...) O ato executivo do prefeito é dirigido a um objeto imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentador e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão do seu poder de administrar; a Câmara provê in abstrato, em razão do seu poder de regular. 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 do princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º, c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo judiciário (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros, 1990, pág. 523).

Ademais, cumpre destacar que em casos análogos o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou pela inconstitucionalidade de Lei Municipal de iniciativa do Legislativo que disponha sobre órgãos da Administração da Pública, vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 472/2014 DO MUNICÍPIO DE UBERABA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Segundo o art. 66, III, "f" da Constituição do Estado de Minas Gerais, compete ao Chefe do Poder Executivo a organização dos órgãos da Administração Pública, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da lei que em inobservância à separação dos poderes, trata de matéria privativa da administração do município (...) (TJMG-Ação Direta Inconst 1.0000.14.070942-9/000, Relator(a): Des.(a) Eduardo Machado, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/03/2016, publicação da súmula em 18/03/2016) (grifamos).



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147831-2/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020). (grifamos e destacamos).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei que obriga o Executivo a divulgar fotos de pessoas desaparecidas - Iniciativa Parlamentar - Inconstitucionalidade - Criação de despesas para o município sem a devida previsão orçamentária - Ingerência indevida do Legislativo em funções exclusivas do Executivo - Ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes. Representação julgada procedente. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.04.411704-2/000, Relator(a): Des.(a) Gudesteu Biber, CORTE SUPERIOR, julgamento em 29/06/2005, publicação da súmula em 12/08/2005) (destacamos)

Dessa forma, o projeto de lei de iniciativa parlamentar em questão contém, sob o ângulo formal, vício de iniciativa, o que representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes.

Ademais, o art. 3º do Projeto de Lei *sub examine* autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias com entidades de defesa dos direitos dos animais visando a divulgação das fotografias dos animais disponíveis para adoção que estejam alojados nas referidas entidades.

No entanto, vale mencionar que o caráter autorizativo ou facultativo de determinados comandos da proposição não retiram sua ilegalidade e inconstitucionalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva preconizou:

“O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”.

O Ministro Celso de Mello, do mesmo Tribunal, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).

Em igual sentido, tem-se também outra decisão do Pretório Excelso:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.(ADI 4724, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018) (grifamos)

Cumpre esclarecer que a lei autorizativa, com dispositivos de caráter facultativo, não tem, na verdade, a característica de ser de execução facultativa por parte do Poder Executivo, haja vista que a imperatividade é um dos atributos da norma jurídica.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, uma lei com vício em sua formação não pode ostentar condição privilegiada no ordenamento jurídico por ter comandos facultativos a conveniência do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, as denominadas proposições autorizativas são inconstitucionais e ilegais por macularem regra expressa de processo legislativo atinente à iniciativa.

Assim, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito. (REALE, Miguel, Lições Pr eliminare de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.16 3.)

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A proposição de lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Dessa forma, os projetos de lei meramente autorizativos são inconstitucionais e injurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo e por não conterem um comando obrigatório, constituindo – se em mera sugestão ao Poder Executivo.

Nesse sentido é a decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE FRUTAL - LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR AUXÍLIO AO ATLETA AMADOR - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 90, XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1- É inconstitucional a lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo, que usurpa competência privativa conferida ao Chefe do Executivo.

2- O fato de a norma ser meramente autorizativa não afasta a sua inconstitucionalidade. (Ação Direta Inconst 1.0000.11.056661-9/000, Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/05/2013, publicação da súmula em 17/05/2013).

Vale ainda trazer à baila a súmula da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados acerca dos projetos de lei autorizativos, *in verbis*:

*COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA 1 - PROJETOS
AUTORIZATIVOS*

1. Entendimento:

1.1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

1.2. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional. - Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.

2. Fundamento:

2.1. § 1º do art. 61 da Constituição Federal

2.2. § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.

Assim, a despeito de ser louvável o escopo da proposição, ao nosso entendimento, o Projeto de Lei em comento não tem como prosperar na ordem constitucional vigente.

Cumprе destacar, por fim, quanto ao objeto do projeto de lei em análise, que a Prefeitura Municipal de Contagem, por meio da Unidade de Vigilância e Controle de Zoonoses (UVZ), da Secretaria Municipal de Saúde, lançou neste ano de 2021 a campanha “Não compre, adote”, divulgada amplamente no site oficial da Prefeitura de Contagem e em suas redes sociais, com o objetivo de conscientizar a população a respeito da adoção responsável de cães e gatos no Município de Contagem, contendo todas as informações necessárias para as pessoas interessadas na adoção, inclusive com a divulgação de fotos de animais disponíveis para adoção.¹

¹ Não compre, adote. Prefeitura lança campanha para incentivar adoção responsável de animais. Prefeitura de Contagem, 2021. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/novoportal/nao-compre-adote-prefeitura-lanca-campanha-para-incentivar-adocao-responsavel-de-animais/> Acesso em: 23 de set. 2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos *pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 172/2021 de autoria do Vereador Carlin Moura.*

É o nosso prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 23 de setembro de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral