



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 192/2021

Do: Procurador Geral

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

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Substitutivo do Projeto de Lei nº 103/2021, de autoria da Vereadora Moara Sabóia, que “Institui a Política de incentivo e fomento as Hortas Comunitárias em Terrenos Sustentáveis e quintais produtivos agroecológicos no Município de Contagem”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo instituir a Política de incentivo e fomento as Hortas Comunitárias em Terrenos Sustentáveis e quintais produtivos agroecológicos no Município de Contagem.

Ab initio, destaca-se que o artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República determina a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)”.

Demais disso, o Projeto, *in examen*, inclui-se no rol das atribuições da Câmara Municipal, a teor do que dispõe o artigo 71, da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

“Art. 71 - Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 72, dispor sobre todas as matérias de competência do Município.”.

Para mais, destaca-se que o Projeto de Lei em exame não trata de matéria incluída no rol de competência privativa do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Assim, não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Nesses termos, tem-se o entendimento do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**:

EMENTA: Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.” (RE 871658 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018). (destacamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“(...) NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO, NÃO TRATA DA SUA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (...)” (RE 1249269 AgR-segundo, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 04-09-2020 PUBLIC 08-09-2020). (destacamos)

E em igual sentido já se posicionou o Egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**:

(...) Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. (STF, ARE 878911 R G, Relator(a): Min. GILMAR MENDES). (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147817-1/000, Relator(a): Des.(a) Wanderley Paiva , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/07/2020, publicação da súmula em 29/07/2020)(destacamos)

“(...) Não se verifica indevida intromissão do Poder Legislativo no âmbito do Poder Executivo, tampouco usurpação da competência privativa do Prefeito, à luz do artigo 66, inciso III, por se tratar de atividade legiferante de interesse local e comum aos Poderes municipais.

- O Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, decidiu, no julgamento do ARE n.º 878.911/RJ que: "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.057799-9/000, Relator(a): Des.(a) Amorim Siqueira , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/05/2020, publicação da súmula em 03/06/2020) (destacamos)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.º 3.539/2014 - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - DISPOSIÇÕES SOBRE



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL -
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CRIAÇÃO DE POLÍTICA
PÚBLICA - PROGRAMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO
GRATUITO - COMPETÊNCIA CONCORRENTE -
CONSTITUCIONALIDADE.

1. Os dispositivos da Lei n.º 3.539/2014 do Município de Lagoa Santa, de iniciativa da Câmara Municipal, que versam sobre atribuições de órgãos da administração pública direta, padecem dos vícios formais de inconstitucionalidade atinentes à iniciativa privativa do Prefeito sobre a matéria.

2. A competência para a instituição de políticas públicas é concorrente entre o Prefeito e a Câmara Municipal, de modo que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a sua implementação naquele exercício, mas, não torna a lei inconstitucional. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.048938-6/000, Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/02/2016, publicação da súmula em 04/03/2016) (grifamos e destacamos)

Desse modo, a criação de uma política pública a ser introduzida nas atribuições de um órgão já existente não acarreta invasão à competência privativa do Chefe do Executivo. Busca-se assegurar a efetivação de direitos constitucionalmente reconhecidos.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci, definiu políticas públicas como sendo:

“Programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241)”.

Assim, as políticas públicas são as ações governamentais destinadas ao atendimento às demandas da sociedade.

Afirma, BUCCI, ainda, ser relativamente tranquila a ideia de que “as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo”.

Contudo, salvo melhor juízo, a proposição nos arts. 3º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13 e 14 ferem, a independência e separação dos poderes e configura inadmissível invasão do Legislativo na



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

esfera Executiva.

Para mais, vale ressaltar que o caráter autorizativo ou facultativo de determinados comandos da proposição não retira sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

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”.

Ademais, tais dispositivos criam obrigações concretas, pois não se limitaram a indicar as diretrizes gerais do projeto, impondo atribuições ao Executivo Municipal.

Conforme os ensinamentos do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

“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. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito 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.” (destacamos e grifamos - “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Assim, ao impor obrigações e atribuições à Administração Municipal, invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Havendo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração. Que, segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11).

Quanto a autorização para celebração de convênios, é a pacífica a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente” (ADI 770/MG, Rel. Min. Ellen Gracie). este C. Órgão Especial reiteradamente tem entendido “que a Administração detém ordinariamente o poder de celebrar convênios.

No mesmo sentido se manifestou o **EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS:**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO, ACORDO OU QUALQUER OUTRO INSTRUMENTO CELEBRADO PELO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.17.094170-2/000, Relator(a): Des.(a) Audebert Delage , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/05/2018, publicação da súmula em 07/06/2018).

Dessa forma, a fim de se evitar vício de inconstitucionalidade formal, recomenda-se à Comissão, salvo melhor juízo, que emende o projeto para suprimir os seguintes dispositivos: arts. 3º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13 e 14.

Diante das considerações apresentadas, desde que atendida a recomendação acima, manifestamo-nos pela legalidade e admissibilidade do Substitutivo do Projeto de Lei nº 103/2021, de autoria da Vereadora Moara Sabóia.

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

Contagem, 22 de outubro de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral