



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 236/2022

Do: Procurador Geral

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

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 233/2021, de autoria da Vereadora Moara Saboia, que “Institui a Política Municipal de Empreendedorismo Jovem – Fraga aí – No Município de Contagem e dá Outras Providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei que tem por escopo instituir a Política Municipal de Empreendedorismo Jovem – “Fraga Aí”.

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

Em que pese a criação de uma política pública não acarretar invasão à competência privativa do Chefe do Executivo, consoante entendimento do Egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**, *in verbis*:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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)

A proposição apresentada pela ilustre Vereadora se encontra arrimada 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.

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 e atribuição 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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;

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;

(...)”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“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, a proposição em análise cria 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



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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).

Ademais, apesar dos dispositivos conterem comandos autorizativos, continuam inconstitucionais por regular matéria inerente à reserva da administração, pois trazem especificidades que cabem apenas ao Poder Executivo disciplinar.

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.)

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos **pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Substitutivo ao Projeto de Lei 233/2021 de autoria da Vereadora Moara Saboia.**

Contudo, diante do alcance social e da relevância do Projeto de Lei apresentado pelo nobre edil, sugerimos a Ilustríssima Senhora Vereadora, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa da Excelentíssima Senhora Prefeita.

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

Contagem, 21 de setembro de 2022.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral