PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 255/2022

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

> *Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei Complementar 009/2022, de autoria do Vereador Hugo Vilaça, que "Dispõe sobre a proteção, a identificação e o controle populacional de cães e gatos", cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que tem por escopo a proteção, a identificação e o controle populacional de cães e gatos.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da propositura. 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."*

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

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.

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;
(...)"

"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, haja vista que não se limitou a indicar as diretrizes gerais do projeto, impondo atribuições a órgãos do Executivo Municipal.

Assim, ao impor obrigações e atribuições à órgãos da Administração Municipal, a proposição invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo, em 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).

Nesse sentido, entendemos que o Projeto em questão versa sobre matéria de natureza essencialmente administrativa, haja vista que cria atribuições a órgãos da Administração Pública, que são da alçada do Poder Executivo, encontrando-se, desse modo, eivado de inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa, vez que a matéria é de competência legislativa do chefe do Executivo.

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 tripartição dos poderes.

Ora, tirar do alcaide a competência privativa constitucional, aparenta, numa visão mais perfunctória, quebra do princípio da separação de 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. 2°, c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo judiciário (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros, 1990, pág. 523).

Ademais, cumpre destacar que o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou pela inconstitucionalidade de Leis Municipais, de iniciativa do Legislativo, que versam sobre matérias administrativas:

"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."
(...) (grifamos - 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)

"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)

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº. 4.566/2021 DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES - INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL - INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL DOS ENLUTADOS PELA COVID-19 -- INCONSTITUCIONALDADE FORMAL - INGERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES - PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.
1. O e. STF já reconheceu a competência dos municípios para legislar sobre política pública, ainda que crie despesa para a Administração Pública, desde que não trate da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878911 RG).
2. Em que pese a relevância e pertinência da matéria tratada na Lei nº. 4.566/2021 que institui "o Programa Municipal de Atenção à Saúde Mental dos Enlutados pela COVID-19, com o objetivo principal de oferecer assistência multidisciplinar aos familiares de vítimas desta doença", não pode a Câmara Municipal deflagrar projeto de lei, ao alvedrio das normas constitucionais de competência, sob a justificativa da existência de interesse local, incumbindo ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa privativa de lei que regule, entre outras matérias, questão atinente à organização do Poder Executivo e à prestação de serviços públicos.
3. Julgar parcialmente procedente o pedido inicial. (...)" (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.137416-0/000, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 06/10/2022, publicação da súmula em 26/10/2022)

Demais disso, a proposição sob análise usurpa competência Estadual, uma vez que em seu art. 4º, estabelece obrigações ao Ente.

Ressalta-se que, o Município não pode editar lei que obrigue outro ente federado a tomar providências no âmbito de suas estruturas, dado que isso acarretaria na quebra do princípio da separação de poderes, violando e ferindo, repita-se, o princípio da independência e harmonia que deve reinar entre os poderes.

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 disso, ainda se verifica vício de iniciativa na proposição no que tange as disposições acerca da celebração de convênios pelo Município.

In casu, apenas o Chefe do Poder Executivo tem a conveniência de avaliar as necessidades de contratação no ente, conforme disposto no art. 92 da Lei Orgânica de Contagem:

> *"Art. 92 - Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
> *XIV - propor convênios, ajustes, contratos, arrendamento, aforamento e alienação de imóveis municipais;*
> *(...)"*

Nesse sentido, quanto a autorização para celebração de convênios, é pacífica a jurisprudência do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, vejamos:

> *"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).*

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

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos ***pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 009/2022, de autoria do Vereador Hugo Vilaça***.

Contudo, **diante do alcance social do Projeto de Lei apresentado pelo nobre edil, sugerimos ao Ilustríssimo Senhor Vereador, a exceção do previsto no art. 4º, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa da Excelentíssima Senhora Prefeita Municipal.**

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

Contagem, 27 de setembro de 2022.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral