



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 316/2021

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

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Substitutivo ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 110/2021, de autoria do Vereador Daniel Carvalho, que “Inclui no Programa Municipal ‘Cuidar do Verde’ a possibilidade de criação de espaço para lazer de animais domésticos de estimação nas praças públicas do Município de Contagem e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que visa incluir no escopo do Programa Municipal de Adoção de Áreas Verdes de Relevância Ambiental no Município de Contagem, denominado “Cuidar do Verde”, regulamentado pelo Decreto 263 de 29 de julho de 2021, a criação de espaço denominado “ESPAÇO PET”, objetivando a implantação, reforma ou manutenção de áreas destinadas ao lazer de animais domésticos de estimação.

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.

Nesse sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“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:

(...)

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. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior do Poder Executivo;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)

V - iniciar o processo legislativo na forma dos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

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

(...)”

Ressalta que, o Supremo Tribunal Federal fixou, em sede de repercussão geral, o entendimento 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 878.911RG/RJ, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016).

Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais vem decidindo:

(...) 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)

Nota-se que a criação de espaços reservados a “pets” em praças, parques ou jardins implica em uma série de obrigações para o Poder Público, como demarcação, sinalização, limpeza, segurança, higiene etc. Ou seja, a presente propositura se imiscui em matéria de competência exclusiva do Executivo na medida em que a efetivação do seu propósito depende de ações concretas do Poder Público, inseridas no contexto da organização e planejamento de políticas públicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Ademais disso, pretende o Vereador alterar um Decreto Executivo por meio de lei ordinária, porém os Decretos são atos próprios do Chefe do Poder Executivo e segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, é “o ato geral e (de regra) abstrato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”.

No mesmo sentido, o professor DIOGENES GASPARINI, ensina que “o ato administrativo normativo, editado, mediante decreto, privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, segundo uma relação de compatibilidade com a lei para desenvolvê-la”.

Observa-se que os regulamentos existem para a melhor aplicação da lei por parte dos órgãos administrativos, definindo os aspectos procedimentais da Administração e materializando as condições para que o órgão cumpra o objetivo da lei.

Assim, não cabe ao legislativo alterar Decreto Executivo por se tratar de atribuição privativa do chefe do Poder Executivo, pois fluente de sua própria função.

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.

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 Substitutivo do Projeto de Lei nº 110/2021, de autoria do Vereador Daniel Carvalho.

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

Contagem, 22 de outubro de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral