



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG. Nº 193/2023

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

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 116/2023, de autoria do Vereador Hugo Vilaça, que “Dispõe sobre a inclusão de pessoas com deficiência e a isenção de cobrança de taxas de inscrição na realização de corrida de rua no município de Contagem e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo dispor sobre a inclusão de pessoas com deficiência e a isenção de cobrança de taxas de inscrição na realização de corrida de rua no município.

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, *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”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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

Contudo, vislumbramos que o Projeto apresentado pelo ilustre Vereador se encontra 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:

“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).

Nesse diapasão, 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 prerrogativa de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, e, inclusive, de planejar e promover suas atividades.

Nesse aspecto, é importante salientar que, de acordo com o artigo 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da CF/88, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as propostas que versem sobre organização administrativa, senão vejamos:

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:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

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;

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 também 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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).

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).

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**”*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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).

Para além disso, em que pese, no aspecto da constitucionalidade o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 743.480 - MG, com repercussão geral, mudando o paradigma anteriormente estabelecido, ter entendido que as leis em matéria tributária se enquadram na regra de iniciativa geral e qualquer parlamentar está autorizado a apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo, bem como conceder benefícios fiscais, ainda que acarrete diminuição de receita, a Emenda padece de vício de ilegalidade.

Assim, no que tange ao aspecto da legalidade, necessário mencionar que a concessão de benefício de natureza tributária, do qual decorra renúncia de receita deverá respeitar o que dispõe o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, *in verbis*:

“Art. 14 - A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”(grifamos)

Dessa forma, na presente proposição não se verifica o cumprimento do disposto no artigo 14 da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Demais disso, a apresentação de estudo se mostra necessária em razão do disposto no art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, além do que vem preconizado no art. 113, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias/CF:

“Art.113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Nessa linha, é o entendimento da Corte de Contas, vejamos:

"CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. - Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação". (TCU, ACÓRDÃO 1907/2019 ATA 30/2019 - PLENÁRIO.)

Dessa forma, a presente proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, pelos dispositivos relacionados a atribuição de função a órgãos da administração pública e assunção de despesas sem a devida indicação dos recursos disponíveis.

Por fim, salvo melhor juízo, quanto a juridicidade no que é pertinente a regimentalidade vislumbramos ofensa ao Regimento Interno na presente proposição legislativa.

Após uma análise minuciosa da proposição, observa-se que a proposta não está adequada à melhor técnica de elaboração legislativa segundo os preceitos da Lei Complementar nº 95/98, nota-se a ausência de comandos na norma jurídica, imprimindo uma obrigação, uma proibição ou a permissão de uma conduta, o que se observa-se, na verdade, é que os dispositivos do projeto parecem apenas uma justificativa da proposição.

Nessa esteira, o Regimento Interno desta Casa dispõe sobre o recebimento da proposição, vejamos:

“Art. 148 – O Presidente da Câmara só recebe proposição redigida com clareza e observância da técnica legislativa e do estilo parlamentar, em conformidade com a Lei Orgânica e este Regimento, desde que não guarde identidade nem semelhança com outra em tramitação.” (grifamos e destacamos)

Ante o exposto, infere-se que a matéria em exame possui vícios que impedem sua regular tramitação.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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 antirregimentalidade, ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 116/2023, de autoria do Vereador Hugo Vilaça.***

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

Contagem, 28 de agosto de 2023.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral