



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM*

**PJ/PG.Nº 024/2018**

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

*Senhor Presidente:*

*Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 013/2018, de autoria do Vereador João Bosco New Texas que "Institui o programa de adoção de praças públicas (PAPP) no Município de Contagem e dá outras providências", cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei que tem como escopo instituir o programa de adoção de praças públicas (PAPP) no Município de Contagem.

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

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 Carta Magna, senão vejamos:

*"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Como é sabido, no caso dos Municípios, a competência legislativa deriva das normas contidas em suas respectivas Leis Orgânicas, que por sua vez devem respeitar os princípios e regras da Constituição Federal.

Nesse sentido, observa-se que a Lei Orgânica Municipal estatui, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município, *in verbis*:

*" Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:  
(...)*

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



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)  
*XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;*  
(...)”

A tradição constitucional republicana brasileira sempre foi no sentido de serem da competência privativa ou reservada do executivo a iniciativa de leis que importem nas atividades de planejamento, organização e direção do Município, competência esta, indelegável e irrenunciável.

E esta competência reservada é efeito naturalmente decorrente da separação de poderes sobre o qual se estrutura o Estado brasileiro, erigido em princípio pético, inderrogável.

Conforme ensina José Afonso da Silva as funções do Prefeito são divididas em funções de governo e funções administrativas. Quanto às últimas, o renomado autor sobreleva como função administrativa do chefe do Poder Executivo local: “... a gestão do patrimônio e bens municipais, supervisionando todos os serviços locais, executando obras públicas reclamadas pelo desenvolvimento da comunidade local”. (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23ª. ed., p. 626).

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles ensina que: “A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.” (*in Direito Municipal Brasileiro*, 15ª. ed., p. 751)

Dessa forma, a tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba a matéria da Proposta de Lei em análise.

Outrossim, verifica-se que a Lei em debate, de iniciativa do Poder Legislativo local, ao dispor sobre tratamento paisagístico e estético de praças, malfere o poder de iniciativa do Poder Executivo de estruturar e executar os serviços públicos municipais, função tipicamente administrativa, ofendendo o disposto no art. 2º da Carta Magna, que versa sobre a independência e harmonia dos poderes.

Destarte, ao Poder Legislativo, é vedada a administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao chefe do Poder Executivo.

O poder de iniciativa neste campo, administração da cidade, por conseguinte, é do Executivo, participando o Poder Legislativo, quando assim determinar a Constituição, apenas para aprovar-desaprovar os atos.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, versando a Lei em apreço sobre posturas municipais, competirá ao Executivo, no exercício de seu poder-dever de policiamento dos usos e atividades urbanas em geral, a sua regulamentação.

Ademais disso, a Proposição de Lei ainda impõe atribuições ao Poder Executivo e a seus Órgãos, conforme previsão constante do art. 13, o que denota também invasão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes.

No mais, o Projeto de Lei em análise ainda permite a colocação de placa publicitária no interior da área adotada, o que também invade a esfera administrativa do Poder Executivo, haja vista que a Lei 2.631/94, que estabelece normas para o licenciamento e cadastramento de elementos de comunicação visual e sonora urbana, prevê em seu art. 1º que *“é competência exclusiva da Prefeitura do Município de Contagem, aprovar, licenciar e autorizar a veiculação de anúncios nas vias e logradouros públicos bem como nos locais que foram visíveis da via pública, mesmo que de propriedade particular ou em recintos de acesso ao público.”*

Assim, a matéria constante do Projeto apresentado denota notória ingerência, não autorizada do Legislativo em atividade típica do Executivo. Isso porque a matéria é inerente ao poder de gestão, sujeita a juízo de oportunidade e conveniência, não cabendo, pois, ao Poder Legislativo traçar peremptoriamente os atos da Administração de forma a alijar por completo o mérito da decisão política.

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação do projeto em epígrafe é privativa do Poder Executivo.

Vale mencionar que nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo, e dentre essas, o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

No caso, é inquestionável que a Proposição de Lei pretende a execução de ações administrativas concretas, não possuindo apenas o caráter de norma genérica e abstrata.

Sobre isso, Hely Lopes Meirelles ensinou que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Nesse sentido, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.” (STF Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, apud Alexandre DE MORAES, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.)*

Por conseguinte, embora elogiável a preocupação do Poder Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma proposta disciplinaria atos que são próprios da função executiva.

Nessa senda, é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CORTE E SUBSTITUIÇÃO DE ÁRVORES EM CANTEIROS, PASSEIOS E PRAÇAS DO MUNICÍPIO - MODIFICAÇÃO ESTRUTURAL OU URBANÍSTICA - AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. É inconstitucional a Lei de iniciativa da Câmara Municipal que declara ""imune de corte as árvores existentes nos canteiros, passeios e praças"" e condiciona qualquer substituição das espécies à prévia autorização legislativa, por ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Julgada procedente a ação. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.058838-9/000, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/04/2013, publicação da súmula em 03/05/2013)*

*ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE A NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA MODIFICAÇÃO DE PRACAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. Ao Chefe do Poder Executivo incumbe a tarefa de organizar a estrutura administrativa local, gerindo patrimônio, bens e serviços municipais. E inconstitucional a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que condiciona à prévia autorização legislativa, a realização de atividade de competência do Poder Executivo, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.063982-2/000, Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias, CORTE SUPERIOR, julgamento em 11/04/2012, publicação da súmula em 02/05/2012)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Revela-se inconstitucional*



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*a lei municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, cuja matéria se refere à esfera de atuação administrativa do Chefe do Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Representação acolhida. (TJMG- Ap. Cível 1.0000.06.445487-9/000- Des. Rel. Kildare Carvalho- J. 31/10/2007).*

Dessa forma, inegável que a matéria inserida na proposição de lei em exame é de competência privativa do Poder Executivo.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos *pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 013/2018, de autoria do Vereador João Bosco New Texas.*

Contudo, **diante do alcance social do Projeto de Lei apresentado pelo nobre edil, sugerimos ao Ilustríssimo Senhor Vereador, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.**

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

*Contagem, 06 de abril de 2018.*

  
**Silvério de Oliveira Cândido**  
**Procurador Geral**