



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 192/2025

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 163/2025, de autoria da Vereadora Adriana Souza, que “Institui a Política Municipal de Arborização Urbana, cria o Sistema Municipal de Informações sobre Arborização Urbana (SISMAU), estabelece diretrizes para o manejo sustentável da vegetação urbana, incentivos fiscais, medidas compensatórias e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo instituir a Política Municipal de Arborização Urbana, cria o Sistema Municipal de Informações sobre Arborização Urbana (SISMAU), estabelece diretrizes para o manejo sustentável da vegetação urbana, incentivos fiscais, medidas compensatórias.

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

Ab initio, vislumbramos que o Projeto apresentado pela ilustre Vereadora encontra-se arrimado em artigos que afrontam a Constituição da República e a Lei Orgânica Municipal, especialmente o princípio da independência 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 implica na divisão do campo de atuação de cada um dos Poderes, delimitada através da repartição constitucional de competências que lhe são atribuídas.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, considerando que ao Chefe do Poder Executivo cabe a função de Chefe de Governo, lhe é conferido, como decorrência natural, o gerenciamento da Administração Pública. Desse modo, ao disciplinar a iniciativa legislativa, o texto constitucional atribuiu privativamente ao Executivo a propositura de leis sobre matérias afeitas diretamente à organização administrativa do ente.

“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;

De forma semelhante 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;

(...)"

A partir da análise dos artigos citados infere-se que não é competência do Poder Legislativo Municipal a iniciativa de leis sobre a organização administrativa de órgãos com vinculação direta ao Chefe do Executivo, bem como sobre servidores vinculados ao Executivo, atribuição que é privativa do Prefeito.

No caso em exame, depreende-se que o Projeto impõe atribuições à órgãos ligados ao Poder Executivo, revelando-se necessária a movimentação de pessoal e estruturação da máquina para o cumprimento da lei, cuja decisão sobre conveniência e oportunidade somente cabe ao Executivo.

Além disso, a proposição cria Comitê Gestor da Política Municipal de Arborização Urbana, órgão que seria ligado ao Poder Executivo, define sua composição e atribuições, e estabelece ações concretas que, para serem desenvolvidas demandariam a disponibilidade de servidores públicos, que são da alçada do Poder Executivo.

Assim, verifica-se que foi estabelecida atribuição inédita e complexa à Administração Pública local que, necessariamente, implica na necessidade de alteração das atividades dos seus órgãos e na criação de órgão específico

Portanto, a proposição versa sobre matéria de natureza essencialmente administrativa, haja vista que cria obrigações concretas, não se limitando a indicar apenas as diretrizes gerais do projeto.

Assim, entendemos que o Projeto invadiu a esfera reservada de gestão que cabe ao Poder Executivo, e envolve a direção, o planejamento, a organização e a realização de atos concretos destinados ao atendimento de necessidades coletivas.

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 MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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. 2º, c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo judiciário (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros, 1990, pág. 523).

Nesse sentido, é a jurisprudência do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 2º DA LEI Nº 3.826/2023 DO MUNICÍPIO DE ITABITIRO/MG - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL IDENTIFICADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. Consoante entendimento jurisprudencial já consolidado no Supremo Tribunal Federal, "padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública" (ADI 3981/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j: 15/04/2020). (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.004544-3/000, Relator(a): Des.(a) Júlio César Lorens, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/12/2024, publicação da súmula em 10/12/2024)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE.

- Implica em violação ao princípio da harmonia e independência dos poderes, no âmbito do Município, e, conseqüentemente, em inconstitucionalidade, a edição, por iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, de lei que dispõe sobre a criação de programa de poda preventiva e substituição de árvores nas vias públicas, em decorrência da nítida invasão de competência atribuída ao Executivo, a quem cabe a função precípua da administração municipal. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.079427-6/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/04/2013, publicação da súmula em 14/06/2013)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

No mesmo sentido, já manifestou o Egrégio TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, especificamente, sobre a criação e atribuição a órgão ligado ao Poder Executivo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE VERSA ACERCA DE CRIAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE CONSELHO MUNICIPAL VINCULADO A SECRETARIA MUNICIPAL - PROJETO DE LEI DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO - COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃO QUE INTEGRA O EXECUTIVO POR MEMBRO DO LEGISLATIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo local a instauração de processo legislativo que versa acerca da criação e atribuições de Conselho Municipal vinculado a Secretaria do Município.

Ofende o princípio da separação dos poderes a composição em órgão vinculado ao Executivo de membro do Poder Legislativo.”(TJMG-- Ação Direta Inconst 1.0000.15.030122-4/000, Relator(a): Des.(a) Pedro Bernardes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/07/2016, publicação da súmula em 05/08/2016) grifamos

“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)

Da mesma forma, a determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, tal como disposto no art. 12 do projeto de lei, se mostra inconstitucional, pois há usurpação da atribuição do Prefeito de analisar, de acordo com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para edição do ato administrativo.

Nessa linha, é o entendimento firmado pelo Pretório Excelso, vejamos:

“Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.” (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)(grifamos)

Por fim, o disposto no art. 6º e 7º do projeto de lei se mostra inconstitucional, tendo em vista o disposto no art. 113 do ADCT, que exige a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos projetos que criem despesa ou concedam benefícios fiscais.

Nesse sentido, recentemente, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS decidiu que a apresentação de estimativa de impacto financeiro no curso do processo legislativo é requisito imprescindível para a validade formal de leis que criem despesa obrigatória ou concedam benefícios fiscais, conforme se depreende das decisões abaixo:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO DE TARIFAS DE ÁGUA E ESGOTO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I. CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Itaúna em face da Lei Municipal n. 5.802/2022, que dispõe sobre a isenção do pagamento de tarifas de água e esgoto para imóveis atingidos por enchentes e alagamentos. Sustenta o requerente que a norma, de iniciativa parlamentar, viola o princípio da separação dos poderes, usurpa competência privativa do Chefe do Executivo, interfere na política tarifária do serviço público e não apresenta estudo de impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao art. 113 do ADCT.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há duas questões em discussão: (i) verificar se a Lei Municipal n. 5.802/2022 padece de vício formal e material por violação à separação dos poderes e à



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

reserva de iniciativa do Executivo; (ii) avaliar se a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro compromete a validade da norma.

III. RAZÕES DE DECIDIR

A separação dos poderes impede a ingerência normativa do Legislativo em matérias de competência exclusiva do Executivo, especialmente quando envolvem política tarifária de serviço público essencial, como o fornecimento de água e esgoto.

A fixação de isenções tarifárias interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, sendo competência do Chefe do Executivo, nos termos da Constituição Estadual de Minas Gerais e da Constituição Federal.

A ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro afronta o art. 113 do ADCT, comprometendo o planejamento e a responsabilidade fiscal do Município.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais reconhece a inconstitucionalidade de leis municipais que promovam alterações na política tarifária de serviços públicos por iniciativa parlamentar, por violação à separação dos poderes e reserva de administração.

O periculum in mora decorre do risco de comprometimento das finanças municipais e da adequada prestação dos serviços de saneamento básico, justificando a suspensão imediata dos efeitos da norma impugnada.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Medida cautelar deferida para suspender os efeitos da Lei Municipal n. 5.802/2022.

Tese de julgamento:

A instituição de isenção tarifária em serviço público essencial, por iniciativa do Legislativo, viola o princípio da separação dos poderes e a reserva de iniciativa do Executivo. A ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro na criação de benefício tributário ou tarifário compromete a validade da norma, nos termos do art. 113 do ADCT.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 30, III; CE/MG, arts. 6º, 165, 173, 90, V e XIV; ADCT, art. 113. Jurisprudência relevante citada: TJMG, ADI 1.0000.21.227630-7/000, Rel. Des. Belizário de Lacerda, Órgão Especial, j. 24.03.2022. (TJMG- Ação Direta Inconst 1.0000.24.508069-2/000, Relator(a): Des.(a) Evangelina Castilho Duarte , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/03/2025, publicação da súmula em 01/04/2025)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SUPRIMENTOS HOSPITALARES - CRIAÇÃO DE DESPESAS - ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - AUSÊNCIA - PROCEDÊNCIA DA DEMANDA.

- Após a edição da EC 95, de 2016, que introduziu nova redação ao art. 113 do ADCT, o STF vem entendendo que a apresentação de estimativa de impacto financeiro no curso do processo legislativo é requisito imprescindível para a validade formal de leis que criem despesa obrigatória ou concedam benefícios fiscais.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

- A ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgada procedente tem em vista que o processo legislativo não foi instruído com a estimativa de impacto financeiro e orçamentário, havendo risco de interferência na gestão de recursos e prejuízo ao funcionamento regular dos serviços públicos. (TJMG- Ação Direta Inconst 1.0000.22.139597-3/000, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/08/2024, publicação da súmula em 09/09/2024)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - ÍNDICES DE ATUALIZAÇÃO - INICIATIVA PARLAMENTAR - ESTUDO DE IMPACTO - AUSÊNCIA.

- O estabelecimento de índice de atualização de créditos municipais, com possibilidade de escolha daquele de menor valor inserida pelo Poder Legislativo local, sem a realização de estudo prévio de impacto econômico-financeiro, denota inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 113 do ADCT, aplicável aos municípios por força de precedente firmado pelo STF. (...) (TJMG- Ação Direta Inconst 1.0000.22.162852-2/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Renato Dresch , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/06/2024, publicação da súmula em 26/07/2024)

Dessa forma, o projeto de lei de em questão padece de inconstitucional formal.

Assim, manifestamo-nos **pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inadmissibilidade do Projeto de Lei 163/2025 de autoria da Vereadora Adriana Souza.**

Contudo, diante do alcance social do Projeto de Lei apresentado pela nobre edil, sugerimos à Ilustríssima Senhora Vereadora, 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, 19 de maio de 2025.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral