



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº112/2021

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Substitutivo do Projeto de Lei 069/2021, de autoria do Vereador Hugo Vilaça, que "Institui o Programa Municipal de Incentivo a Cultura – Promic, dispõe sobre incentivo fiscal para realização de projetos culturais e dá outras providências", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Substitutivo de Projeto de Lei com o objetivo de instituir o Programa Municipal de Incentivo a Cultura – Promic, dispor sobre incentivo fiscal para realização de projetos culturais e dar outras providências.

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."

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:

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;

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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, entendemos que o Projeto em questão versa sobre matéria de natureza essencialmente administrativa, haja vista que cria atribuições a órgãos da Administração Pública, que é 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.

Nesse sentido, da análise dos artigos constantes da Carta Magna e da Lei Orgânica de Contagem, supracitados, infere-se que não é competência do Poder Legislativo Municipal dispor sobre atribuições a órgãos com vinculação direta ao Chefe do Executivo, atribuição essa que é privativa do Prefeito Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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 divisão de poderes.

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

Ademais, cumpre destacar que em casos análogos o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou pela inconstitucionalidade de Lei Municipal de iniciativa do Legislativo:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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, competes 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.

(...) (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) grifamos

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)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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, em que pese o Egrégio Supremo Tribunal Federal ter assentado que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre o Executivo e o Legislativo no julgamento do ARE nº 743.480 - MG, com repercussão geral, mudando o paradigma anteriormente estabelecido, fazendo com que, no aspecto da constitucionalidade, deva ser observada a competência municipal, prevista na Lei Orgânica de Contagem, que permite ao Município legislar sobre interesse local, conforme se infere das decisões:

"EMENTA: Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência."(ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013).

"EMENTA: ADI. LEI MUNICIPAL DE CAPINÓPOLIS CONCESSIVA DE ISENÇÃO DE IPTU. POSIÇÃO CONSOLIDADA DO STF NO SENTIDO DE QUE A CÂMARA DE VEREADORES PODE LEGISLAR A RESPEITO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, INCLUSIVE SE E QUANDO ESSA LEGISLAÇÃO GERAR REDUÇÃO DE RECEITAS EM VIRTUDE DE ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS. REPRESENTAÇÃO REJEITADA.

- Segundo decisão do STF, "não há reserva de iniciativa de leis tributárias a chefe do Executivo. Ao julgar, no Plenário Virtual, o mérito do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 743.480, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmaram jurisprudência da Corte no sentido de que não existe reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para propor leis que impliquem a redução ou a extinção de tributos com a consequente diminuição de receitas orçamentárias. A matéria constitucional teve repercussão geral reconhecida.

- Ao manifestar-se pela existência de repercussão geral na matéria e pela confirmação da jurisprudência da Corte, o Relator do caso, Ministro Gilmar Mendes, lembrou que o tema já foi enfrentado em diversos julgados do STF: "A jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo", com o que o STF assentou "a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal".



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

- Em resumo, a concessão de benefícios fiscais não é matéria conectada à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do estabelecido no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da CR." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.18.039246-6/000, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/06/2019, publicação da súmula em 19/06/2019).

Sob o aspecto da legalidade, a Lei Orgânica do Município, no art. 76, II, alínea h, dispõe que são matérias de iniciativa privativa do Prefeito aquelas que impliquem redução da receita pública tributária, caso do disposto na proposição:

"Art. 76 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

II - do Prefeito:

(...)

h) a matéria tributária que implique redução da receita pública;

(...)"

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 do Projeto de Lei 069/2021 de autoria de autoria do Vereador Hugo Vilaça.***

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

Contagem, 12 de maio de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral