



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM*

**PJ/PG.Nº 100/2021**

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

**Senhor Presidente:**

*Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 050/2021, de autoria do Vereador Carlin Moura, que “Institui a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei com o objetivo de instituir a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto 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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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)*

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:*

*(...)*

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

*(...)*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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:*

*(...)*

*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 além de criar atribuições a órgãos da Administração Pública, também cria Conselho, que são 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 e criação de órgãos públicos com vinculação direta ao Chefe do Executivo, atribuição essa que é privativa do Prefeito Municipal.

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:



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*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 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**



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*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.*

*(...) (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*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE cria órgão de defesa do consumidor no âmbito do poder executivo municipal - emenda de iniciativa parlamentar - vício de iniciativa - inteligência dos artigos 64, § 1º, e 66, "CAPUT" E INCISO III DA CEMG - INEXISTÊNCIA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CLÁUSULA PÉTREA - AFRONTA AOS ARTIGOS 6º, 165, § 1º e 4º, 170, PARÁGRAFO ÚNICO, 172 e 173 DA CEMG E ARTIGO 60, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.071548-1/000, Relator(a): Des.(a) Brandão Teixeira , CORTE SUPERIOR, julgamento em 13/06/2012, publicação da súmula em 29/06/2012) grifamos*

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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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".*

*- 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 no art. 9º da proposição:

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

*II - do Prefeito:*

*(...)*

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

*(...)”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Aqui, vale mencionar que o caráter autorizativo ou facultativo de determinados comandos da proposição, tal como o constante no art. 9º, não retiram sua ilegalidade.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva preconizou:

*“O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”.*

O Ministro Celso de Mello, do mesmo Tribunal, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).*

Em igual sentido, tem-se também outra decisão do Pretório Excelso:

***E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da 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 diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o***



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*Chefe do Poder Executivo a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.(ADI 4724, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)*

Cumprido esclarecer que a lei autorizativa, com dispositivos de caráter facultativo, não tem, na verdade, a característica de ser de execução facultativa por parte do Poder Executivo, haja vista que a imperatividade é um dos atributos da norma jurídica.



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, uma lei com vício em sua formação não pode ostentar condição privilegiada no ordenamento jurídico por ter comandos facultativos a conveniência do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, as denominadas proposições autorizativas são inconstitucionais e ilegais por macularem regra expressa de processo legislativo atinente à iniciativa.

Além disso, por certo que embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição da República não mencionou que a iniciativa privativa restringiria às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole a competência legislativa, ainda que autorizativos, são ilegais e inconstitucionais.

Assim, a despeito de ser louvável o escopo da proposição, ao nosso entendimento, o Projeto de Lei em comento interfere na discricionariedade do Administrador Municipal, implicando assim, em ingerência indevida do Legislativo Municipal em atribuição privativa do Poder Executivo, com conseqüente violação ao princípio da independência e separação dos poderes.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos *pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 050/2021 de autoria de autoria do Vereador Carlin Moura.*

**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 prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.*

*Contagem, 22 de abril de 2021.*

  
Silvério de Oliveira Cândido  
Procurador Geral