



PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº:

66/2017/8

REFERÊNCIA:

“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A REALIZAR AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ANTECIPADAMENTE A REGULAMENTAÇÃO DE NOVOS VALORES DE TAXAS E SERVIÇOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE BOM DESPACHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

SOLICITANTE:

Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Da autoria do vereador Fernando Pediatra, o projeto de lei em análise objetiva impor ao Poder Executivo municipal a realização de audiências públicas prévias, com participação em massa da sociedade civil, à regulamentação de novos valores de taxas e serviços públicos no âmbito do município de Bom Despacho/MG, a fim de se evitar surpresas para a população local.

Em síntese, este é o relatório do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - DA INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL

No que se refere à competência material, o presente objeto do projeto de lei NÃO se encontra amparado pela legislação vigente, uma vez que na Lei Orgânica municipal prevê que as Comissões compostas pelos vereadores podem solicitar a realização de audiências públicas:

LEI ORGÂNICA



Art. 68. A câmara terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma do Regimento Interno e com as atribuições nele previstas, ou conforme os termos do ato de sua criação.

§ 2º As comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

...

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - realizar audiências públicas em regiões do Município, para subsidiar o processo legislativo;

IV - participar de audiências públicas em municípios da Região, para subsidiar o processo legislativo;

(Destaque nosso)

Ou seja, a priori, membro do Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo realização de audiências públicas sobre qualquer matéria através de imposição legal.

2.2 – CONCEITO E IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A audiência pública configura-se como uma das principais formas de participação popular e de controle da Administração Pública, favorecendo a busca de decisões políticas legítimas e transparentes, por meio da troca de informações entre administrados e Poder Público.

Muito embora não haja um consenso em relação a uma definição de audiência pública na literatura sobre participação social, esta pode ser conceituada como a reunião ou assembleia convocada pelo Poder Público, por meio de ampla divulgação, em que toda a população é convidada a receber informações sobre projetos, planos e políticas urbanas e a discutir tais questões, com a possibilidade de expressar livremente sua opinião.¹

A audiência pública atua na legitimação das decisões: enseja a manifestação direta da comunidade quanto à melhor forma de se administrar a cidade, Estado ou País e, ao fazê-lo, funciona como forma de controle da ação dos governantes, favorecendo inquestionavelmente, a transparência do processo decisório.

¹ https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11360/Piesanti_Clarissa.pdf?sequence=1



Ademais, se, de um lado, a audiência pública permite que o cidadão obtenha informações e se manifeste sobre as ações da Administração, de outro lado, confere ao Poder Público tanto a possibilidade quanto o dever de avaliar a pertinência dessas ações diante das opiniões expressadas.

As audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo.

Nas audiências públicas, os governos tem maior discricionariedade do que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos deliberativos. **Assim, além de gerar transparência sobre os atos governamentais, uma audiência pública visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas.** Além disso, as audiências públicas têm caráter pontual, diferente de outras instituições participativas como os conselhos gestores, que são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública.

2.3 As audiências públicas e o processo legislativo

A audiência pública é uma forma de participação direta da sociedade no processo legislativo, ou seja, na construção das Leis, estando prevista na legislação como obrigatória, sem a qual não há legitimidade e legalidade do processo de criação da Lei.

Por processo legislativo entende-se a sucessão ordenada de atos que se apresentam de forma determinada, através dos quais se objetiva a elaboração de leis, decretos legislativos ou resoluções.

A primeira fase do processo legislativo é a iniciativa, que se caracteriza como sendo o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante a apresentação de um projeto. Iniciativa é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. Meirelles (1993, p. 484) ensina:

A iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito ou, ainda, à população; a iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o Prefeito, seja a Câmara.

A segunda fase do processo legislativo é a discussão. É o ato de apreciação técnica e política da matéria legislativa. A fase técnica da discussão legislativa ocorre nas comissões, especialmente, na Comissão de Constituição e Justiça e na Comissão de Orçamento e Finanças.



Politicamente, a discussão desenvolve-se no Plenário, na fase da ordem do dia que precede a votação.²

Após o encerramento da discussão, havendo quórum legal, inicia-se a fase de votação, em que é manifestada a vontade do Plenário. A votação da matéria legislativa constitui ato coletivo das Casas Legislativas.

É o ato de decisão que se toma por maioria de votos". Terminada a fase de votação, o projeto será encaminhado à Comissão de Justiça e Redação para elaboração da redação final, em conformidade com o deliberado pelo Plenário. O projeto de lei, dada redação adequada, deverá ser remetido ao Chefe do Poder Executivo, para que o mesmo opte pela sanção ou pelo voto.

A quarta fase do processo legislativo é da sanção ou do voto. Sanção é a operação integradora da feitura da lei. A sanção do Prefeito transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em Lei. A sanção representa a fusão de duas vontades fundamentais para a confirmação do estado democrático de direito, a do Poder Legislativo, sociedade, e a do Poder Executivo, governo.

A sanção pode ser expressa ou tácita. Será expressa quando o Prefeito manifestar-se, concordando com o mérito do projeto, em prazo de igual ou inferior a 15 dias. Sancionado o projeto, ocorrerá a promulgação, que é a declaração solene da existência da lei, pelo Chefe do Executivo ou pelo Presidente da Câmara, no caso de sanção tácita ou de voto rejeitado. É mediante a publicação da lei que seu conteúdo adquire notoriedade, passando, assim, a ter eficácia.

Para algumas matérias, ou seja, projetos de lei, a realização de audiência pública é exigida por lei, sob pena de inconstitucionalidade em caso de não realização, na fase de discussão do processo legislativo das mesmas, são elas:

1) As matérias orçamentárias, como o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Lei Orçamentária Anual – LOA. A realização das audiências públicas para estes projetos são exigidas através das seguintes Leis: Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações, Lei Federal nº 101/2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, art. 481, inciso I; Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, em seu artigo 44;

² https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11360/Piesanti_Clarissa.pdf?sequence=1



Lei Federal nº 101/2000. Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

2. Lei Federal nº 10.257/2001. Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

2) Lei que instituir política de mobilidade urbana. Audiência pública exigida pela Lei 12.587/2012 que “Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 10 de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.”, em seu art. 145, inciso II, e art. 156, inciso III:

Lei Federal nº 10.257/2001.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

*§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais **garantirão**:*

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Lei Federal 12.587/2012.



Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nos 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana.

*Lei Federal 12.587/2012. Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana **deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:***

III- audiências e consultas públicas.

(Destaque nosso)

Neste contexto, a Audiência Pública, prevista no art. 58, inciso II da Constituição Federal, é um importante mecanismo de participação da coletividade na administração pública, a qual visa cumprir o princípio da legalidade e da transparência na conduta administrativa, cabendo às comissões legislativas possíveis convocações da sociedade civil, **mas de forma discricionária** e sem possibilidade de se impor ao Poder Executivo, ressalvadas as hipóteses legais acima elencadas que obrigam a realização de audiências públicas:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

3. CONCLUSÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Ante o exposto, esta Procuradoria opina pelo **NÃO**
Prosseguimento Projeto de Lei n.º 22/2018, tendo em vista a sua impossibilidade jurídica.

É o parecer.

Bom Despacho, 23 de julho de 2018.

SAMUEL AUGUSTO NASCIMENTO
OABMG 113.854
ANALISTA JURÍDICO PARLAMENTAR

APROVAÇÃO DO PARECER

Aprovo os termos deste parecer e remeto-o para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

Alysson Elias Macedo – OABMG 111.555

Aprovo, os temos deste parecer, porém, adequando-o e complementando-o conforme arrazoado a seguir. Remeto-o para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

Alysson Elias Macedo – OABMG 111.555



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



PARECER JURÍDICO N°:

66/2018

REFERÊNCIA:

Parecer complementar – Projeto de Lei n° 22/2018 – Dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo Municipal de realizar audiências públicas.

ÓRGÃO SOLICITANTE:

Presidência da Câmara Municipal
– Vereador Vital Guimarães

Com a devida vénia, tomo a liberdade de complementar o parecer jurídico do d. colega, Dr. Samuel Augusto do Nascimento, de fls. 05/11, conforme seguirá.

1. Audiência pública em todas as esferas de Poder

A promoção de audiências públicas é muito comum no Poder Legislativo, durante a tramitação de projetos de lei; entretanto, há situações na legislação brasileira que registram a sua promoção também por parte do Executivo e Judiciário.

Exemplo disso é a participação popular durante o processo de elaboração das peças orçamentárias, nos termos do art. 48, §1º, inciso I, da LRF. – LC 101/2000, que se dá ainda no âmbito das Secretarias e Ministérios do Poder Executivo, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

(...)



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



Outro exemplo, comum ao Poder Executivo, são as audiências realizados pelas agências reguladoras. Consideradas parte da administração pública indireta, na condição de autarquias em regime especial, foram criadas para cuidar da regulamentação, controle e fiscalização de serviços públicos, atividades e bens transferidos ao setor privado.

Espécies de agências: a) Serviços públicos propriamente ditos – ex: ANATEL, ANAC, ANTT; b) Atividades de fomento e fiscalização de atividade privada – ex: ANCINE; c) Atividades que o Estado e o particular prestam – ex: ANVISA, ANS; d) Atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo – ex: ANP; e) Agência reguladora do uso de bem público – ex: ANA¹.

A título de exemplo citemos uma audiência pública recentemente programada pela ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica²:

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL
Processo: 48500.001641/2018-12
AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº. 042/2018

O Superintendente de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, no uso da competência que lhe foi atribuída por meio da portaria ANEEL nº 4.595, de 23 de maio de 2017, comunica que foi aberta a audiência pública nº 042/2018, com período para envio de contribuição de 30/8/2018 a 15/10/2018, por intercâmbio documental.

OBJETO: obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de agrupamento das áreas de concessão das empresas RGE Sul Distribuidora de Energia S.A – RGE Sul e Rio Grande Energia S.A – RGE, pertencentes ao grupo CPFL Energia. A documentação objeto desta Audiência Pública e o modelo para envio de contribuições, assim como os critérios e procedimentos para participação, estão à disposição dos interessados ou podem ser solicitados nos seguintes endereços: INTERNET: <http://www.aneel.gov.br>, menu Principal “Participação Pública”, item “Audiências Públicas”; e ANEEL: SGAN – Quadra 603 – Módulo I – Térreo/Protocolo Geral, CEP

¹ <https://jus.com.br/artigos/26712/agencias-reguladoras>

² <http://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas>



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



70.830-110, Brasília-DF e por meio do correio eletrônico “ap042_2018@aneel.gov.br”. Todas as contribuições recebidas por meio dos canais e endereços definidos neste aviso serão publicadas no site da ANEEL. Gustavo Mangueira de Andrade Sales.

Quanto ao Judiciário, a realização da audiência público decorre do §1º, art. 9º, da Lei Federal nº 9.868/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, *in verbis*:

Art. 9º (...)

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

(...)

Outro importante diploma legal é a Lei Federal 8.666/93 que em seu artigo 39, caput, faz menção à obrigatoriedade das audiências públicas nas licitações de grande vulto.

Art. 39 Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

(...)

A razão de realização dessas ações prévias à formalização de um contrato público, é dar publicidade aos atos e possibilitar o controle popular da legalidade e da conveniência da licitação.

Portanto, não resta dúvida quanto à amplitude do procedimento em todas as esferas de poder.



2. Limites de iniciativa parlamentar

O sistema de independência de harmonia entre os poderes, tal como adotado pelo constituinte de 1988, tem um dos pontos fundamentais na definição das hipóteses de iniciativa legislativa.

Existem casos da chamada **iniciativa comum** (por alguns chamada de concorrente), em que as proposições legislativas podem ser iniciadas pelos componentes do Executivo ou do Legislativo. Do mesmo modo, existe a possibilidade de exercício da **iniciativa popular** (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a Constituição estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da **iniciativa privativa**, também chamada de exclusiva, ou reservada.

A questão é abordada de forma muito enriquecedora no artigo científico do professor João Trindade Cavalcante Filho (LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS - Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal), do qual oportuna extrai-se o seguinte trecho:

(...)

Dentro do esquema tradicional de separação de poderes, sequer poderia o Executivo propor projetos de lei (4). É por isso que Montesquieu já sustentava ser lícito ao Chefe do Executivo exercer a faculdade de impedir (vetar), mas não a faculdade de estatuir (propor) (5). Todavia, as Constituições brasileiras tradicionalmente não só atribuem ao Chefe de Governo a possibilidade de propor projetos de lei, como também lhe conferem a exclusividade dessa iniciativa, em alguns casos.

(4) Exemplo de ordenamento que segue à risca esse mandamento, negando qualquer iniciativa formal ao Executivo, é a Constituição dos Estados Unidos da América (Art. 1º, Seção nº 7).

(5) MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leônicio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982, pp. 192-193.

Apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



os poderes. **Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.**

Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que: O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (9).

(9) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional (10).

(10) MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387.

Daniel Sarmento, em posição parcialmente idêntica, afirma que, em se tratando de políticas públicas, os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área (11).

11 SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros ÉticoJurídicos. Disponível em:
<http://www.danielsarmento.com.br/wp->



<content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>. Acesso em: 16.1.2013.

Discordamos, contudo, do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento *ad terrorem*. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, **o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de veto, sempre à disposição do Presidente, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar** (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V).

Vale lembrar, ainda, que, mesmo que a iniciativa seja atribuída exclusivamente ao PR, o Congresso Nacional ainda tem a prerrogativa de emendar o projeto (atendidas apenas as limitações do art. 63 da CF), o que desmistifica o temor de que o Legislativo produza leis absurdas, acerca desse tema. Por outro lado, **a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Congresso Nacional, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.**

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva (12). Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva (13). **Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que: 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** (14).



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



(12) Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e seguintes.

(13) STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

(14) STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

(Destaque nosso).

A Lei Orgânica Municipal acompanha esta premissa, por óbvio, de que é lícita aos poderes Executivo e Legislativo possuírem rol taxativo de matérias cuja iniciativa seja privativa deste ou daquele, senão vejamos:

Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - da Mesa da Câmara, formalizada por meio de projeto de resolução:

- a) o regulamento geral, que disporá sobre a organização da Secretaria da Câmara, seu funcionamento e sua polícia, a criação, transformação ou extinção de cargo, emprego e função, o regime jurídico dos seus servidores e a fixação da respectiva remuneração;
- b) a autorização para o Prefeito ausentar-se do Município;
- c) O Orçamento da Câmara Municipal para o exercício seguinte.

II - do Prefeito:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da guarda municipal;
- b) a criação de cargo e função públicos da Administração e afixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;
- c) o regime jurídico dos servidores públicos, incluídos o provimento de cargo, a estabilidade e a aposentadoria;
- d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria e/ ou Departamento Municipal;
- e) a organização da Guarda Municipal e dos demais órgãos da administração pública;
- f) os planos plurianuais;
- g) as diretrizes orçamentárias;
- h) os orçamentos anuais;
- i) a matéria tributária que implique redução da receita pública.

(Destaque nosso).



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



Considerando o objeto do projeto de lei ora analisado é imprescindível citar, ademais, que dentre as atribuições privativas do Prefeito Municipal está:

Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

(Destaque nosso).

Ora, não seria a pretensão da propositura do n. Vereador de obrigar o Poder Executivo a realizar audiências públicas, em caso de “regulamentação de novos valores de taxas e serviços públicos”, ofensiva ao poder privativo do Prefeito de dispor as atividades que são inerentes à Prefeitura?

Torna-se conveniente registrar o texto da propositura, em especial do seu artigo primeiro, donde se extrai seu cerne:

*Art. 1º – Fica estabelecida a obrigatoriedade ao Poder Executivo Municipal em realizar audiências públicas antecipadamente à **regulamentação de novos valores de taxas e serviços públicos no âmbito do município de Bom Despacho**, visando ampliar as discussões com a participação efetiva da sociedade antes da regulamentação dos valores tributários.*

(Destaque nosso).

Com a devida vénia, há uma confusão no texto destacado, pois não há valores para serviços públicos. Em verdade, tem-se a remuneração do serviço público pelas taxas e, também, pelas tarifas e preços públicos.

A taxa e a tarifa aplicam-se aos serviços públicos específicos e divisíveis, mas em situações distintas. Essas duas formas de remuneração apresentam regimes jurídicos distintos e, por isso, devem ser utilizadas da forma que melhor se adeque às peculiaridades dos serviços para os quais serviriam de remuneração.

A taxa, por ser uma das espécies de tributo, exige que se siga estritamente as normas de Direito Tributário, o que implica uma série de limitações, dentre os quais destacam-se os princípios da legalidade e da anterioridade. Já a tarifa não segue o mesmo regime jurídico da taxa. Aplica-se um regime jurídico equivalente ao de mercado, o que aproxima a tarifa a um preço privado. Tanto que uma parte da doutrina



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



convencionou adotar a expressão preço público como sinônimo de tarifa. Preço, pela semelhança da regulação da tarifa conforme as leis de mercado, e público, por se tratar de remuneração de um serviço público. No entanto, fazer referência à preço público no lugar de tarifa demonstrou uma certa incongruência. Nas palavras de Marçal Justen Filho e Leandro Paulsen pode-se assim concluir³:

"Reconhece-se a impossibilidade de aludir a um preço público, porque preço é instituto relacionado à contratação privada. A expressão preço público caracteriza uma contradição em termos, na acepção de que a condição de preço excluiria a natureza de público e vice-versa". JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de Serviços Públicos. São Paulo: Dialética, 1997.

"Enquanto os tributos têm como fonte exclusiva a lei e se caracterizam pela compulsoriedade, os preços públicos constituem receita originária decorrente da contraprestação por um bem, utilidade ou serviço numa relação de cunho negocial em que está presente a voluntariedade (não há obrigatoriedade do consumo). A obrigação de prestar, em se tratando de preço público, decorre da vontade do contratante de lançar mão do bem ou serviço oferecido. Por isso, a fixação do preço público independe de lei; não sendo tributo, não está sujeito às limitações do poder de tributar". PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. São Paulo: Saraiva, 2017.

Desta feita, pode-se concluir que o Poder Executivo Municipal até poderia instituir tarifas ou preços públicos voluntariamente, sem a necessidade de tramitação de lei, mas isto seria impossível em se tratando de taxas. Por outro lado, a instituição das tarifas requerem, para a sua regulamentação, o estabelecimento de mecanismos “claros de revisão”, conforme determina a lei federal nº 8.987/95. Os preços públicos, da mesma forma, demandam de cálculos e fundamentação.

O que se torna comum a estes meios de remuneração do serviço público e que afeta diretamente a propositura do n. Vereador, é que os serviços públicos são atos administrativos mormente exclusivos ou pelos menos intrínsecos ao Poder Executivo.

Não se quer dizer que o Legislativo ou o Judiciário não realizam serviços públicos, na medida em que executam atividade atribuída por lei em benefício da coletividade. Ora, o Judiciário cobra taxas para a propositura de ações. Entretanto, à Administração Pública em sentido

³ <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-remuneracao-dos-servicos-publicos-concedidos-taxa-ou-tarifa,50988.html>



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL



estrito, aos Chefes de Governo Municipal, Estadual e Federal, estão reservadas a promoção de políticas públicas materiais, inclusive indiretamente, por meio de órgãos paraestatais (administração indireta) e da iniciativa privada (concessionárias).

Em sendo assim, quando a Lei Orgânica define que cabe ao Prefeito Municipal, com exclusividade, dispor sobre atividades do Poder Executivo, seria impróprio ao Poder Legislativo estabelecer, como *in casu*, a obrigação daquele de realizar o procedimento de consulta pública (audiência).

Salvo melhor juízo, caberia ao Poder Legislativo realizar a audiência quando forem criadas ou majoradas as taxas pelo Poder Executivo, e, ainda, fiscalizar os mecanismos de aferição das tarifas e preços, o que estaria mais afeito ao seu mister. Por isso conclui-se que o *modus operandi* da regulamentação é ato discricionário da Administração Pública na esfera do Poder Executivo Municipal.

3. Conclusão

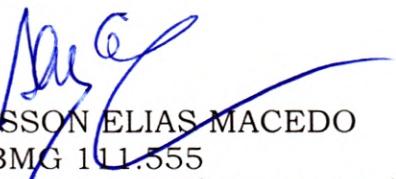
Conforme demonstrado é extremamente comum e salutar a realização e audiências públicas, em todas as esferas de Poder; contudo, a implementação normativa deste procedimento em determinado âmbito requer a observância quanto a quem cabe legitimidade fazê-lo.

Portanto, na medida em que há norma explícita que gera competência privativa ao Chefe do Executivo tratar de atividades inerentes à Administração Pública Municipal, opino pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 22/2018.

Nada mais a verificar, remeto o parecer para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

É o parecer.

Bom Despacho/MG, 31 de agosto de 2018.


ALYSSON ELIAS MACEDO
OABMG 111.555
ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL



Ao Senhor Procurador.

A comissão de const. just. e
redação final está de acordo
com o parecer retro, em razão
do vício de iniciativa.

Bom Despede, 03 de Setembro de

2018

Dantas