



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº: 51/2021

REFERÊNCIA: Dispõe sobre as razões que justificaram o veto integral da Proposição de Lei Complementar nº 03/2021 encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

O parecer jurídico visa analisar detidamente as razões que acompanham o veto integral da Proposição de Lei nº 03/2021 encaminhada pelo Chefe do Executivo, sendo a matéria do projeto dispõe sobre o Sistema de Cultura de Bom Despacho/MG, seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre os seus componentes, recursos humanos, financiamento e dá outras providências.

Sustenta em suas razões de veto que a Proposição de Lei é inconstitucional, pois cria despesas sem que o autor indique a fonte da receita que as cobrirá. Além disso, o inciso h do art. 74 da Lei Orgânica do Município diz que é de iniciativa do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que criam despesas à administração.

Adiante, sustenta que a Câmara Municipal estaria pretendendo legislar sobre a organização administrativa do Poder Executivo, ofendendo assim a separação dos poderes, inculpada no art. 2º da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

Em síntese, é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS

Ab initio, a Proposição de Lei nº 03/2021 passou por todos os trâmites junto ao Poder Legislativo, inclusive pareceres das Comissões Permanentes desta Casa, acompanhada de parecer jurídico bem fundamentado quanto a legitimidade da proposta apresentada pelo vereador “Eder Tipura”

Ademais, o art. 30, I da Constituição Federal delega a competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Do mesmo modo, o art. 171, I, alínea c da Constituição do Estado de Minas Gerais, atribuiu aos municípios a responsabilidade de legislar sobre assuntos relacionados ao poder de polícia administrativa, vejamos:

Art. 171. Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

(...)

c) a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, **construção**, trânsito e tráfego, plantas e animais nocivos e logradouros públicos.

Seguindo o mesmo raciocínio, o art. 11 da Lei Orgânica, descreve que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

Art. 11 Compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Vale ressaltar que no presente caso, forçoso considerar-se a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, através do ARE nº 878.911/RJ, firmando que:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Ademais, necessário ressaltar que existe grande repercussão no tema tratado, uma vez que, em tese, o Poder Executivo ingressa com a ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade alegando que há competência para o Poder Legislativo editar qualquer lei que venha acarretar aumento de despesas.

Ocorre que a realidade não é bem assim, como sabido, as leis municipais que dispõem sobre o aumento de despesas do Município são de iniciativa privativa/exclusiva do Prefeito Municipal – Chefe do Poder Executivo Local.

“*In casu*”, verifica-se, que a referida Lei Municipal, de iniciativa da Casa Legislativa não trata de matéria reservada à iniciativa exclusiva do Poder Executivo, as quais se encontram fixadas no artigo 61, da Constituição Federal, e artigo 66, III, da Constituição Estadual, *verbis*:

“Art. 61 (CF): 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

“Art. 66 (CEMG):

São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; • (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.) b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias; c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade; • (Alínea com redação dada pelo art. 16 da Emenda à Constituição nº 84, de 22/12/2010.) d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado; e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta; f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União; g) os planos plurianuais; h) as diretrizes orçamentárias; i) os orçamentos anuais”

Ademais, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Frisa-se que, em verdade, a questão da criação do Sistema de Cultura de Bom Despacho/MG, seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre os seus componentes, recursos humanos, financiamento, não diz respeito, especificamente, à organização ou forma de prestação do serviço ou aumento de despesas, mas se relaciona com as políticas públicas de fomento à cultura.

Nesse contexto, tratando-se de matéria atinente à política pública cultural e não restrita à iniciativa do Chefe do Executivo, é



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

de se reconhecer inexistência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, tampouco de afronta ao princípio da separação e independência entre os Poderes como alega o chefe do Executivo Municipal.

Em casos similares, o TJMG manifestou no seguinte sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - GRATUIDADE DE TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA - QUESTÃO RELACIONADA À ASSISTÊNCIA SOCIAL - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - AUMENTOS DE DESPESAS E AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - FATOR QUE NÃO IMPLICA EM INCONSTITUCIONALIDADE - PRECEDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - REPRESENTAÇÃO REJEITADA. Constitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo se não relacionada a quaisquer das matérias de atribuição reservada ao Chefe do Poder Executivo. A ausência de previsão orçamentária para a despesa decorrente da edição da lei não implica em sua conseqüente inconstitucionalidade, obstando, tão-só, sua eficácia imediata. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. (TJMG, ADI 1.0000.09.509537-8/000, Rel. Des. Manuel Saramago, Dj 27/10/2010, Publ. 25/02/2011)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE GRATUITO PARA POLICIAIS MILITARES. LEI PROMULGADA PELA CÂMARA. ALEGAÇÃO NÃO ACEITA DE VÍCIO DE INICIATIVA. ISENÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO. - A lei em exame cuida de isenção de tarifa (preço público) de transporte coletivo no município, tratando, pois, de matéria contratual (não orçamentária), de organização administrativa ou mesmo tributária, não estando inserida no rol de competência legislativa exclusiva do Executivo. - A análise da lei mostra ser ela originária do Legislativo Municipal, mas observa os comandos constitucionais, não havendo vício de iniciativa. - A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro (ADI 3599 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator Min. GILMAR MENDES- j. 21/05/2008). (TJMG, ADI 1.0000.11.022653-7/000, Rel. Des. Wander Marotta, Dj 27/02/2013, Publ. 22/03/2013)



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL: OBRIGATORIEDADE DE PRÉDIOS COMERCIAIS DISPOREM DE FRALDÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. Relatório (...), DECIDO. 4. Razão jurídica assiste à Recorrente. 5. Na espécie, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional a Lei Complementar n. 475/ 2009, que "altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em edificações comerciais no caso que específica, ao fundamento de 'afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.' (...). **Não há na Lei Complementar n. 475/2009, de iniciativa parlamentar, regulamentação de matéria outorgada ao Chefe do Poder Executivo pela Constituição da República. Assim, não se há cogitar de afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.** Confira-se excerto do parecer da Procuradoria-Geral da República: "O único fundamento para o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade da norma residiu no que entendeu se tratar de invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo municipal. A apreciação da controvérsia, desse modo, beneficia-se do entendimento assentado no Supremo Tribunal Federal de 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' (ADI 724 MC, rel. o Ministro Celso de Mello, DJ 27-04-2001). **Por isso, também, tem sido reiterado que 'não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo' (ADI 3.394, rel. o Ministro Eros Grau, DJe 15.8.2008) e que, 'se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar' (ADI 2.072-MC, rel. o Ministro Moreira Alves, DJ 19.9.2003).** Não há, no plano federal, exclusividade de iniciativa em tema de exigências para edificações e obras. A lei, a par disso, não permite supor que ocasione alteração alguma na ordem burocrática do Município, tampouco importa direto dispêndio de recursos públicos. Não se positiva, por certo, hipótese em que, em face do princípio da similitude com o modelo federal de processo legislativo, a iniciativa da lei impugnada estivesse reservada ao Prefeito. Insubsistente a causa de inconstitucionalidade apontada no acórdão recorrido, o parecer é pelo provimento do recurso" (fls. 195-196). (...) 6. Pelo exposto, dou provimento ao recurso



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO

extraordinário". (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 14 de dezembro de 2015.
Ministra CÂRMEN LÚCIA Relatora. (grifos)

Assim, o veto não deve prosperar, pois a norma criada não possui viés de criar despesas ao Executivo, tampouco criar mecanismos de interferência na administração pública, pelo contrário, a norma visa criar o Sistema de Cultura de Bom Despacho, criando princípios, objetivos e metas que devem nortear as políticas sociais para fomento à cultura.

Por fim, também não encontra guarida a alegação de que a Propositura de Lei estaria invadindo a esfera do Poder Executivo, haja visto que não existe delegação exclusiva para regulamentar o assunto pela Constituição Federal, Constituição do Estado de Minas Gerais e Lei Orgânica, sendo assim, função concorrente entre os Poderes.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opinamos pela derrubada do veto do Poder Executivo, caso os vereadores entendam pela criação do Conselho Municipal de Cultura de Bom Despacho/MG, seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre os componentes, recursos humanos, financiamento e dá outras providências, pois não vislumbramos sustentação nas alegações trazidas pela justificativa e exposição de motivos encaminhada para esta Casa Legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Bom Despacho, 31 de março de 2021.


Helder Paiva de Oliveira
Procurador Jurídico


Rodrigo S. Pereira
Assessor Jurídico Câmara Municipal