

Pouso Alegre - MG, 11 de setembro de 2023.

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE

Autoria – Poder Legislativo/Vereadores Dr. Edson, Gilberto Barreiro, Hélio Carlos de Oliveira, Oliveira Altair e Wesley do Resgate

Nos termos dos artigos 246 c/c 243, §2º-A, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre, analisa-se os aspectos de admissibilidade do **Anteprojeto de Lei nº 63/2023** de autoria dos Vereadores Dr. Edson, Gilberto Barreiro, Hélio Carlos de Oliveira, Oliveira Altair e Wesley do Resgate que, **“ACRESCENTA O ART. 134-A À LEI ORGANICA DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE, PARA ADOTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL AS EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

1. RELATÓRIO:

O Anteprojeto de Lei, em análise, tem como objetivo acrescentar o artigo 134-A à Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, a fim de tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais da Câmara Municipal de Pouso Alegre em Lei Orçamentária Anual.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Há de se destacar a nobre intenção dos ilustres Vereadores, no entanto, verifica-se que o Anteprojeto é inconstitucional e possui vício de iniciativa.



2.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ANTEPROJETO:

Ao analisar o Anteprojeto, verifica-se a inconstitucionalidade do parágrafo 10, do artigo 134-A, que possui a seguinte redação:

§10. A não execução da programação orçamentária das emendas parlamentares previstas neste artigo implicará em crime de responsabilidade, nos termos da legislação aplicável.

O referido parágrafo é **INCONSTITUCIONAL**, pois, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, crimes de responsabilidade são de competência **PRIVATIVA da União**.

Art. 22. Compete privativamente a União legislar sobre:

*I – direito civil, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalhador;*

Nesse sentido é entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, conforme disposto na Súmula Vinculante nº 46:

*Súmula Vinculante 46. A **definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento** são de **competência legislativa privativa da União**.*

Entendimento da Suprema Corte:

A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República). [ADI 2.220, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 16-11-2011, DJE 232 de 7-12-2011.]

Apesar do crime de responsabilidade caracterizar uma **infração político-administrativa**, a Suprema Corte definiu que, para fins de competência legislativa, a matéria se insere no direito penal e processual, assim, a competência é da União.

Ou seja, a inconstitucionalidade, vênia permissa, se faz manifesta pelo fato de usurpar competência privativa da União. Dessa forma, não cabe ao Poder Legislativo Municipal legislar no sentido de criar nova modalidade de crime de responsabilidade.

2.2. VÍCIO DE INICIATIVA:

Verifica-se vício de iniciativa quanto aos parágrafos 7º e 9º, do artigo 134-A, objeto do Anteprojeto em apreço, ao disporem nos seguintes termos:

§7º. O Poder Executivo inscreverá em “restos a pagar” os valores dos saldos orçamentários referentes às emendas parlamentares de que trata o caput deste artigo, que se verifiquem no final de cada exercício.

§9º. Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação orçamentária será:

I – demonstrada em dotações orçamentárias específicas da Lei Orçamentária Anual, preferencialmente a nível de subunidade orçamentária vinculada ao departamento municipal correspondente à despesa, para fins de apuração de seus respectivos custos e prestação de contas;

II – fiscalizada e avaliada, pelo Vereador autor da emenda, quanto aos resultados obtidos.

De acordo com o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições da Administração Pública do Município são de iniciativa privativa do Prefeito (g.n.):

Art. 45. **São de iniciativa privativa do Prefeito**, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

(...)

V – **a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal**;

Sendo assim, por se tratar de iniciativa privativa do Prefeito, prevista na Lei Orgânica do Município, a atribuição não pode ser delegada, ou seja, somente por iniciativa do Chefe do Poder Executivo é que seria possível apresentar um Projeto de Lei a respeito das atribuições de Órgãos da Administração Pública, sob pena de violar o Princípio da Separação dos Poderes previsto no artigo 2º, da Constituição Federal.

E, no caso em apreço, estamos diante de vício de iniciativa material, face a afronta ao disposto no artigo 2º, da Constituição Federal, pois impõe ao Poder Executivo, que não está subordinado ao Poder Legislativo, a realização de atos administrativos específicos.

Tais atribuições e obrigações impostas à Administração Municipal destoam da iniciativa legislativa de competência do Poder Legislativo Municipal, havendo, com a devida vênia, ingerência nas atribuições administrativas conferidas ao Poder Executivo.

O Anteprojeto cria obrigações aos órgãos da administração municipal, o que demanda adequações administrativas, atribuições a órgãos da Administração Pública Municipal, entre outras questões, as quais acabam por interferir diretamente na administração, coordenação dos serviços e políticas públicas municipal.

Neste sentido, é o entendimento do professor Hely Lopes Meirelles:

“Eis aí a distinção marcante entre missão ‘normativa’ da Câmara e a função ‘executiva’ do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitidos à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais, manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”. (em “Direitos Municipal Brasileiro”, Malheiros, 1993, p. 438/439)

Nesse mesmo sentido a jurisprudência pátria:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – INCONSTITUCIONALIDADE – VÍCIO DE INICIATIVA. – *Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo*”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 1.0000.15.001637-6/000 – COMARCA DE BETIM – REQUERENTE(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BETIM – REQUERIDO (S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BETIM – ACÓRDÃO. Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos

julgamentos, em JULGA PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. DES. EVANDRO LOPES DA COSTA TEXEIRA. 001637-05.2015.8.13.0000

Destaca-se, ainda, o disposto no artigo 69, inciso XIII, da Lei Orgânica do Município (g.n.):

Art. 69. Compete ao Prefeito:

XIII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo”.

O Egrégio Tribunal da Justiça do Estado de Minas Gerais, em caso análogo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI MUNICIPAL Nº 10.423/2012. PROPOSIÇÃO NORMATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DO DISQUE GUARDA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS E SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO EXPRESSA DA RESPECTIVA CONTRAPARTIDA ORÇAMENTÁRIA. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. – A instauração de processo legislativo relativo à organização e/ou funcionamento da Administração Municipal compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo. – A inobservância das normas constitucionais do processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. – A ausência de indicação expressa da contrapartida orçamentária para a criação de obrigações e despesas ao Município reforça a ingerência indevida do Poder Legislativo nas atribuições do Poder Executivo, interferindo em sua autonomia administrativa e financeira. SÚMULA: JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO”. (TJMG – ADIN 1.0000.12.067167-2/000; Relator Des. Leite Praça; Órgão Especial; julgamento em 13/11/2012, publicação da Súmula 22.11.2013)

Dessa forma, tratando-se de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, não há possibilidade de uma lei de iniciativa do Poder Legislativo impor, ao Prefeito Municipal, a obrigação de sua regulamentação, bem como obrigar o Poder Executivo a realização de atos administrativos específicos.

Conforme é de cristalina percepção, o Anteprojeto em apreço, ao estabelecer obrigações e atribuições aos Órgãos do Poder Executivo, fere frontalmente o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município.



Resta evidente a existência de **VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL**.

Assim, ao impor, em linhas gerais, obrigações ao Executivo Municipal, acaba adentrando em questões que envolvem gerenciamento, criação e estruturação, matérias estas exclusivas do âmbito da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme preceitua o aludido artigo 45, V, da LOM.

Resta demonstrada a violação ao Princípio da Separação dos Poderes e o da Reserva da Administração.

Neste sentido, o Julgado do Supremo Tribunal Federal:

*Trecho do acórdão - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383, palavra da Eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal – Ministra Carmem Lúcia: “5. **A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.**” (g.n.)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.147, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que “dispõe sobre a criação do serviço de ambu-táxi, atividade de transporte adequado e imediato de saúde” – Autonomia legislativa e auto-organização que devem ser exercidas pelo ente público local em consonância com as regras e princípios das Leis Maiores, na forma dos arts. 29 da CF e 144 da CE – **Legislação objugada nos autos que versa questão atinente ao trânsito e ao transporte, afeta à competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da CF** – Precedentes do STF – Inexistência, outrossim, de interesse local na matéria objeto do ato normativo impugnado que permitisse o exercício de eventual competência suplementar do Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF – Alardeada invasão de competência legislativa da União pelo Município que restou então evidenciada – Previsão legal atacada que também se envereda por assunto relativo à gestão municipal e às atribuições de órgãos públicos, afeto à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou também por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Vícios de inconstitucionalidade que ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 22, inciso XI, e 30, incisos I e II, da CF, e artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”. (Relator(a): Paulo Mascaretti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data de julgamento: 27/05/2015; Data de registro: 28/05/2015) (g.n.)*

A criação de atribuições à Administração Pública pelo Poder incompetente, pode gerar risco para o funcionamento regular do Poder Público, tendo em vista a criação de despesas e a imposição de novas incumbências. Ou seja, resta evidente a ingerência política.

Insta registrar que este parecer se refere, exclusivamente, aos aspectos legais de ADMISSIBILIDADE, sendo que a questão de mérito cabe, única e exclusivamente, ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

3. **CONCLUSÃO:**

Por tais razões, exara-se **despacho contrário** ao início do processo de tramitação do **Anteprojeto de Lei nº 63/2023**, salientando ser facultado aos autores, a interposição de Recurso fundamentando, junto à Mesa Diretora, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 246, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.



Leandro Morais

Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG



Camila da Fonseca Oliveira
Chefe de Assuntos Jurídicos - OAB/MG 132.044