

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE

Autoria – Poder Legislativo/Vereador Igor Tavares

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 120/2023** de autoria do Vereador Igor Tavares que, “**AUTORIZA A ASSUNÇÃO EMERGENCIAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM CASOS DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E SITUAÇÕES DE CALAMIDADE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE E ESTABELECE MEDIDAS CORRELATAS**”.

1. RELATÓRIO:

O Anteprojeto de Lei, em análise, tem como objetivo autorizar o Poder Executivo a assumir, total ou parcialmente, a prestação de serviços essenciais em casos de emergência climática e situações de calamidade pública que comprometam a adequada prestação de tais serviços, especialmente desabastecimento de água, ondas de calor, temporais, inundações e outros eventos decorrentes da crise climática.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Há de se destacar a nobre intenção do ilustre Vereador, no entanto, verifica-se que o Anteprojeto possui vício de iniciativa.

2.1. DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA:

O Anteprojeto em apreço autoriza o Município a adotar medidas imediatas e excepcionais para mitigar os efeitos dos eventos climáticos extremos, incluindo a realização de ações de limpeza, desobstrução, socorro e reparação de danos.

Primeiramente, cabe fazer uma distinção entre Desastre, Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública. Desastre é resultado de eventos naturais ou humanos que causam danos humanos, materiais ou ambientais, bem como prejuízos econômicos e sociais. Situação de Emergência é uma situação anormal que causa danos ou prejuízos e comprometem parcialmente a capacidade de resposta do Poder Público. Já o Estado de Calamidade Pública é uma situação anormal que causa danos ou prejuízos e compromete substancialmente a capacidade de resposta do Poder Público.

No entanto, como é sabido, em situações de emergência e calamidade pública, o Poder Executivo Municipal deve estabelecer situação jurídica especial para a execução das medidas necessárias, a fim de restabelecer os serviços essenciais e para recuperar as áreas atingidas por desastre. Ações essas que devem ser acompanhadas a fim de se evitar desvios e até mesmo abusos.

Nos termos da Lei Federal nº 12.608/2012, o Gabinete Militar do Governo (GMG) deve atuar com os Municípios na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

De acordo com a Instrução Normativa nº 02, de 02.12.2016, do Ministério da Integração Nacional, o que caracteriza uma situação anormal é a intensidade do desastre:

- a) Desastre de nível I: são aqueles de pequena intensidade;
- b) Desastre de nível II: são aqueles de média intensidade;
- c) Desastre de nível III: são aqueles de grande intensidade.

Dessa forma, os desastres de nível I e nível II são Situações de Emergência. Já o desastre de nível III enseja a decretação do Estado de Calamidade.

Sendo assim, em situações de emergência e estado de calamidade pública o Poder Executivo Municipal deve tornar pública a situação de anormalidade através da publicação de um Decreto. Decreto este que deve obedecer alguns critérios para se tornar válido, produzir efeitos e possibilitar que o Município receba recursos públicos estaduais ou federais. Caso seja necessária a ajuda de recursos financeiros, sejam eles estaduais ou federais, deve haver a homologação do decreto na esfera estadual e seu reconhecimento na esfera federal.

Em casos de situação de emergência e de calamidade pública, algumas medidas como compras, serviços e obras, podem ser contratadas de forma legal, assim como será verificada a necessidade de ajuda financeira. Assim, é feito um levantamento para análise dos contratos existentes e

vigentes que poderão ser utilizados de imediato, bem como o que será contratado através de licitação ou até mesmo por meio da dispensa de licitação. Há de se ressaltar que não são todos os contratos que podem ser alterados para o atendimento da situação anormal.

A Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Destacam-se os artigos 6º, 7º e 8º:

Art. 6º. Compete à União:

(...)

X – estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública;

Art. 7º. Compete aos Estados:

VIII – apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais;

*Art. 8º. **Compete aos Municípios:***

I - executar a PNPDEC em âmbito local;

II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

A Instrução Normativa nº 2, de 21 de dezembro de 2016, dispõe que o Chefe do Poder Executivo Municipal pode decretar a situação de emergência e estado de calamidade pública nos casos em que for necessário estabelecer uma situação jurídica especial para a execução de ações de socorro e assistência à população atingida, restabelecimento dos serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.

*Art. 1º. O **Chefe do Poder Executivo Municipal, Estadual** ou do Distrito Federal, integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), **poderá decretar Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) quando for necessário estabelecer uma situação jurídica especial para execução das ações de socorro e assistência humanitária à população atingida, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.***

Resta cristalino que as condutas a serem adotadas pelo Poder Executivo Municipal em situações de emergência e estado de calamidade pública já estão previstas no ordenamento jurídico pátrio. As hipóteses previstas no Anteprojeto já possuem legislação pertinente, não havendo fundamento para existência de Projeto de Lei, oriundo do Poder Legislativo, com o objetivo de autorizar o Poder Executivo Municipal a assumir, total ou parcialmente, a prestação dos serviços essenciais em casos de emergência climática e situações de calamidade pública.

2.2. DA LEI Nº 14.133/2021:

Destaca-se ainda que a Lei nº 14.133/2021 prevê a contratação direta nos casos de emergência ou calamidade pública que possam comprometer a continuidade dos serviços público e possa ocasionar prejuízos ou falta de segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens. No entanto, a lei limita a contratação aos bens necessários para o atendimento da situação emergencial ou calamitosa, obras e serviços, sendo vedada a prorrogação de tais contratos.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1217/2014, relatoria da Ministra Ana Arraes, firmou o entendimento no sentido de que *para caracterizar situação emergencial passível de dispensa de licitação, deve restar evidente que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, restringindo-se ao estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa. Deve-se divisar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano.*

Nos casos de situação de emergência e calamidade pública, estas são condições que dependem de ato emanado pelo chefe do Poder Executivo via expedição de Decreto.

E mais, a Lei nº 14.133/2021, prevê em seu artigo 75, inciso VIII, que ainda que não haja decreto que declare situação de emergência ou de calamidade pública, é possível que o ordenador de despesa reconheça a emergência e demonstre na instrução processual para contratação direta de bens, serviços ou obras, desde que justificado o procedimento e seu objeto compreenda *o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado*, nos termos do Acórdão 1987/2015-Plenário do TCU.

Nos termos do ordenamento jurídico, resta evidente que o Poder Executivo possui disposições legais a serem seguidas, em casos de situação de emergência e estado de calamidade pública, quando da tomada de suas decisões.

2.3. VÍCIO DE INICIATIVA:

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 assunção emergencial da prestação de serviços em casos de emergência climática e situações de calamidade pública.

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 provisões 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.

Não cabe ao Poder Legislativo Municipal autorizar a assunção emergencial total ou parcial, por parte do Poder Executivo, da prestação de serviços em casos de situações de emergência e calamidade pública.

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 120/2023**, 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