



Câmara Municipal de Pouso Alegre Minas Gerais

- F-C - Comissão de Justiça e Redação
- F-C - Comissão de Ordem Social
- F-C - Comissão de Administração Pública
- F-C - Comissão de Administração Financeira
- F-C - Assessoria Jurídica

PROJETO DE LEI Nº 6861/2011

Às Comissões, em 08/11/2011

ASSUNTO: DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA
"CALÇADA URGENTE" NO MUNICÍPIO DE POUSO
ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Anotações: *Ofício Nº 452/2012 - Solicita manifestação em virtude do parecer jurídico contrário a proposição.*

1ª Disc. / Votação	2ª Disc. / Votação	Disc. / Votação Única
Proposição: _____	Proposição: _____	Proposição: _____
Por _____ votos	Por _____ votos	Por _____ votos
em ____ / ____ / ____	em ____ / ____ / ____	em ____ / ____ / ____
Ass.: _____	Ass.: _____	Ass.: _____



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PROJETO DE LEI Nº 6861/2011

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA “CALÇADA URGENTE” NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de Pouso Alegre, Estado de Minas Gerais, aprova e o Chefe do Poder Executivo sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º - Autoriza o Município de Pouso Alegre a criar o Programa “Calçada Urgente”, que tem por objetivo o resgate de passeios públicos ou calçadas e para promover a realização das obras necessárias à reforma ou construção dos mesmos que não atendam às normas previstas na legislação municipal e na ABNT.

Art. 2º - O planejamento e a implementação deste Projeto competirão ao Executivo, através das Secretarias Municipais de Planejamento e de Obras, incumbindo-lhes a fiscalização pertinente.

Art. 3º - Para efeitos desta Lei, entende-se por passeio público, a parte da via pública, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada a trânsito de veículos, reservada à circulação de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliários urbanos, equipamentos de infra-estrutura, vegetação e sinalização.

Art. 4º - O Poder Executivo definirá, mediante regulamentação, as rotas emergenciais, especificando pontos por ele compreendidos, de acordo com a base de dados e o sistema e informações geográficas desenvolvidos pela Secretaria de Planejamento e pelo Plano Diretor, para identificar as principais rotas, priorizando os focos de maior circulação de pedestres, incluindo locais de prestação de serviços públicos e privados, observando-se os recursos destinados a este fim.

§ 1º - Cada rota emergencial compreenderá vias em que situem serviços públicos e privados, referente à:

- I – Saúde;
- II – Educação;
- III – Esporte;
- IV – Cultura;
- V – Correios;
- VI – Bancos;
- VII – Alimentação.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE Estado de Minas Gerais

§ 2º - Os serviços dispostos no parágrafo anterior têm de estar em sinergia com paradas para embarque e desembarque de passageiros em ônibus.

§ 3º - Uma vez por ano as rotas emergenciais deverão ser atualizadas, a disponibilização da atualização ficará a critério do Poder Executivo.

Art. 5º - Quando da execução do Programa Calçada Urgente, observar-se-ão as regras e padrões técnicos para reforma e construção de passeios públicos e ou calçadas estabelecidos na normatização específica – ABNT, principalmente no que cerne à acessibilidade.

Art. 6º - Eventuais alterações no padrão do passeio público executado na conformidade desta Lei, somente poderão se dar nos termos previstos em legislação municipal própria.

Art. 7º - Poderá o Poder Executivo programar metas trimestrais para o Programa Calçada Urgente, para cada exercício, respeitados os recursos orçamentários destinados a esta finalidade, até atingir o número de rotas suficiente, de modo a garantir a circulação de pedestres com segurança e acessibilidade no Município de Pouso Alegre.

Art. 8º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e previstas para o ano subsequente, suplementadas, se necessário.

Art. 9º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas a disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 08 de Novembro de 2011.

FABRÍCIO DE OLIVEIRA MACHADO
VEREADOR



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

JUSTIFICATIVA

A presente propositura se faz necessária pelo fato de que as calçadas e passeios públicos em nossa cidade não se adéquam às nossas necessidades: estão fora da norma, são irregulares etc., o que não nos proporciona uma qualidade de vida plena.

Desta forma, o que se busca com este Projeto de Lei, é regularizar as calçadas gradualmente, estipulando pontos principais (rotas de serviços), pelas quais giram mais pessoas, tornando mais fácil seu acesso a estes locais.

Com a aplicação deste Programa, todas as pessoas, principalmente, as pessoas com deficiência, os idosos, terão seu direito de ir e vir efetivado, vez que atualmente, as calçadas não proporcionam uma fácil locomoção a estas pessoas, por estarem inadequadas, outrossim, ao estiverem regulamentadas, facilitarão a locomoção de todos, sem distinção.

É isso o que este Projeto busca.

Para que isso se torne realidade, observar-se-ão normas técnicas para a construção e reformas das calçadas e dos passeios públicos, a fim de executar um trabalho de qualidade.

Destarte, justificando o inegável interesse público de que se reveste a propositura em apreço, à qual, peço o apoio desta egrégia Casa de Leis.

Sala das Sessões, em 08 de Novembro de 2011.


FABRÍCIO DE OLIVEIRA MACHADO
VEREADOR

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 6861/2011

Sr. Presidente da Câmara Municipal e demais vereadores:

Analisando a justificativa e conteúdo do Projeto de Lei acima mencionado, pude observar que se trata de criar o programa "calçada urgente"

O art. 1º autoriza o Poder Executivo a instituir o programa "calçada urgente", resgatando os passeios públicos ou calçadas, promovendo as reformas necessárias, conforme ABNT.

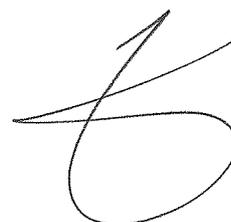
O art. 2º relata que o planejamento e implementação competirão as Secretarias Municipais de Planejamento e Obras.

O art. 3º descreve o que é passeio público.

O art. 4º prevê que o Executivo definirá as rotas emergenciais. Seu § 1º descreve o que é rota emergencial. Seu § 2º diz que os serviços têm de estar em sinergia com paradas para embarque e desembarque de passageiros de ônibus. Seu § 3º determina que uma vez por ano as rotas emergenciais serão atualizadas.

O art. 5º dispõe que quando da execução do programa serão observadas as normas da ABNT.

O art. 6º diz que eventuais alterações no padrão dos passeios somente poderão se dar nos termos na legislação municipal vigente.



O art. 7º prevê que poderá o Executivo programar metas trimestrais para o programa, para cada exercício financeiro, observando o sistema orçamentário.

O art. 8º assinala que o as despesas correrão por conta das dotações próprias.

Este, em síntese, é o relatório.

A proposição apresentada prevê expressamente que se trata de um **programa de governo**.

A Constituição Federal em seu artigo 165, § 4º diz:

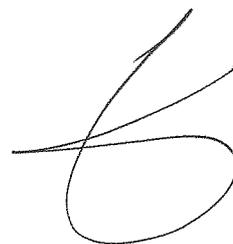
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional". (grifo nosso)

Diante da previsão legal acima citada, entendemos que a **competência para instituir programas governamentais é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.**

A matéria em debate é de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, eis que, implicitamente, **gera despesas para o Executivo**, fugindo, portanto, à esfera de competência do Legislativo, eis que somente aquele Poder detém o controle financeiro e somente ele pode decidir pela conveniência e oportunidade de programas que gerem aumento de gastos para o erário.

Neste sentido ensina Hely Lopes Meirelles:

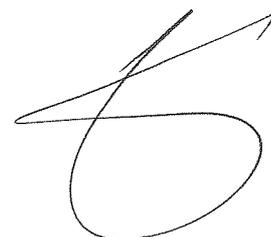


“Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. (STF, RT 200/661; TJMG, RT 200/394; TJSP RT 176/161, 177/578, 190/405, 216/344)

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” (Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 606) (grifo nosso)

E continua o citado autor:

“A relevância das matérias em epígrafe justifica plenamente a exigência de autorização por lei para que o chefe do Executivo Municipal possa efetivar empréstimos, conceder subvenções e fazer concessões ou permissões municipais. Tais atos representam encargos extraordinários e delegações de serviços do município e, por isso, não podem ser validamente realizados sem a intervenção dos dois órgãos do governo local, isto é, sem que a Câmara autorize o prefeito a praticá-los. Convém lembrar que a Câmara nunca praticará esses atos *in concreto*, limitando-se a autorizar, ou não, sua prática pelo prefeito. Não é a Câmara que concede autorização a terceiros para realização de qualquer ato, obra ou serviço no município; ela somente autoriza o prefeito a praticar o ato administrativo que dependa da concordância da Edilidade. Ao chefe do Executivo é que incumbe, sempre e sempre, praticar concretamente o ato autorizado pela Câmara, dando-lhe a forma administrativa conveniente. A Câmara autoriza; o



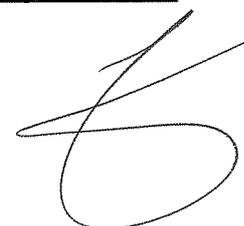
prefeito executa.” (Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 685) (grifo nosso)

Assim se manifestou o TJMG:

Número do processo:	1.0019.08.033457-6/001(1)	Precisão: 9
Relator:	HELOISA COMBAT	
Data do Julgamento:	17/02/2009	
Data da Publicação:	11/03/2009	
Ementa:	AGRAVO DE INSTRUMENTO - POLÍTICAS PÚBLICAS - DETERMINAÇÃO JUDICIAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. - <u>A organização e implementação de políticas públicas é de competência do Poder Executivo, exercida nos limites estabelecidos pelas diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Legislativo. - É vedada a interferência do Poder Judiciário quanto à conveniência/oportunidade dos atos administrativos. - As políticas públicas são decisões próprias da esfera de deliberação democrática, e não do magistrado. - Afronta ao princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal.</u>	
Súmula:	DERAM PROVIMENTO.	
Acórdão:	<u>Inteiro Teor</u>	

Nesta esteira de pensa é a manifestação do Superior Tribunal de Justiça:

"CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO - EXERCÍCIO PELO JUIZ -IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. O juiz não pode substituir a Administração Pública no exercício do poder discricionário. Assim, fica a cargo do Executivo a verificação da conveniência e da oportunidade



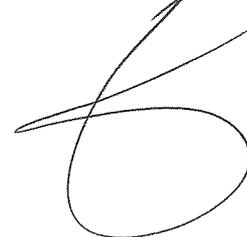
de serem realizados atos de administração, tais como, a compra de ambulâncias e de obras de reforma de hospital público. O princípio da harmonia e independência entre os Poderes há de ser observado, ainda que, em tese, em ação civil pública, possa o Município ser condenado à obrigação de fazer." (AGREsp n.º 252083/RJ, Relª. Ministra Nancy Andriahi) (grifei)

“RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITOS COMINATÓRIOS DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - DISCRICIONARIEDADE DA MUNICIPALIDADE – NÃO CABIMENTO DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO - CONCLUSÃO DA CORTE DE ORIGEM DE AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE REALIZAÇÃO DA OBRA - INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 07/STJ - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL AFASTADA - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVOS DO ECA APONTADOS COMO VIOLADOS.

Requer o Ministério Público do Estado do Paraná, autor da ação civil pública, seja determinado ao Município de Cambará/PR que destine um imóvel para a instalação de um abrigo para menores carentes, com recursos materiais e humanos essenciais, e elabore programas de proteção às crianças e aos adolescentes em regime de abrigo.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, "só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei - de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo".

Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais



obras deve investir. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada.

Ainda que assim não fosse, entendeu a Corte de origem que o Município recorrido "demonstrou não ter, no momento, condições para efetivar a obra pretendida, sem prejudicar as demais atividades do Município". No mesmo sentido, o r. Juízo de primeiro grau asseverou que "a Prefeitura já destina parte considerável de sua verba orçamentária aos menores carentes, não tendo condições de ampliar essa ajuda, que, diga-se de passagem, é sua atribuição e está sendo cumprida".

Adotar entendimento diverso do esposado pelo Tribunal de origem, bem como pelo Juízo a quo, envolveria, necessariamente, reexame de provas, o que é vedado em recurso especial pelo comando da Súmula nº 07/STJ.

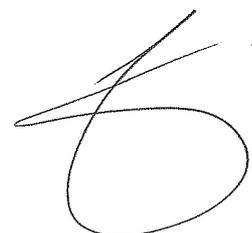
No que toca à divergência pretoriana, melhor sorte não assiste ao recorrente, uma vez que a tese defendida no julgado paradigma não prevalece, diante do posicionamento adotado por este egrégio Superior Tribunal de Justiça.

Ausência de prequestionamento dos artigos 4º, parágrafo único, alíneas "c" e "d", 86, 87, 88, incisos I a III, 90, inciso IV, e 101, incisos II, IV, V a VII, todos da Lei n. 8.069/90.

Recurso especial não provido." (REsp nº 208893/PR, Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 22/03/2004 p. 263) (grifo nosso)

A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada configura vício juridicamente insanável.

Conforme já transcrito na fala de Hely Lopes Meirelles a Câmara elabora normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta, sendo que o Executivo pratica atos concretos de administração, não se permitido, assim, a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Poder Executivo.



O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar 2434/AP, Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, publicado no DJ de 10.06.2001, p. 02, assim consignou:

"Processo legislativo dos Estados- membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal (...)."

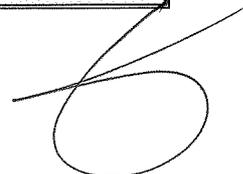
E, ainda, a Suprema Corte, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 822, de 05.02.93, tendo como Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, dispôs:

"A jurisprudência do STF - embora ainda não definitivamente firmada - tende a considerar (...) que as linhas básicas do modelo constitucional federal do processo legislativo - em particular as que dizem com a iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda complementar - se inserem no conteúdo do princípio da independência a harmonia dos poderes e se impõem, portanto, à observância compulsória dos ordenamentos estaduais." (Precedentes: ADIn 766 e ADIn 774, Rel. Ministro Celso de Mello; ADIn 582/SP, Rel. Ministro Néri da Silveira; ADIMC 872/RS, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence; ADIMC 1.060/RS, Rel. Ministro Carlos Velloso) (grifo nosso)

De outro norte, deve-se atentar que o referido projeto está a criar obrigação ao Executivo, intervindo diretamente em suas ações.

Nesta esteira de pensar é o entendimento do TJMG, *in verbis*:

Número do processo:	1.0000.03.402207-9/000(2)
Precisão: 10	

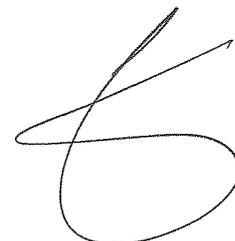


Relator:	HERCULANO RODRIGUES
Data do Julgamento:	30/03/2005
Data da Publicação:	26/04/2005
Ementa:	
<p>Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 351, de 15 de setembro de 2003 do Município de São José da Varginha. Criação de ""Programa Municipal de Incentivo à Doação de Alimentos (Banco de Alimentos)"". Aumento de despesa no orçamento municipal. Interferência em serviços públicos do Município. Violação aos artigos 68, I, 90, XIV, 165, § 1º, 170 e 173 da Constituição Estadual. Representação procedente. Pedido deferido. Inconstitucionalidade da Lei Municipal declarada.</p>	
Súmula:	ACOLHERAM.
Acórdão:	Inteiro Teor

Acerca do tema, oportuna a lição de Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a 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 da 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 Edibilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

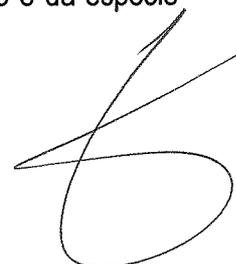
(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."

(Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 1993, p. 438/439) (grifo nosso)

Como órgão legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis, podendo também apresentar emendas a projetos de lei do Executivo, observando, todavia, os limites que lhe são impostos pela carta constitucional, não podendo, assim, arvorar-se em tratar de matéria que a Constituição reserva expressa e privativamente à iniciativa do Prefeito.

A iniciativa da Câmara Municipal evidenciou a invasão de competência do Legislativo em área reservada ao Executivo, resultando em desrespeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 173 da Constituição Federal.

Se não bastasse, a tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas, como o da espécie em análise.



Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Se não bastasse, a tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas, como o da espécie em análise.

Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Deste modo, diante da competência exclusiva do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo referente a instituição de programas governamentais, com criação de despesas, e necessidade de previsão no sistema orçamentário [PPA, LDO e LOA], entendemos que o projeto possui vício insanável.

Saliente-se, outrossim, que a decisão final à respeito compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. **Esse o modesto entendimento e parecer, sub censura.**

Este é o parecer, salvo melhor entendimento. Pouso Alegre, 21 de novembro de 2011.

MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA SILVESTRE

OAB/MG Nº 50.218

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA RIBEIRO

OAB/MG Nº 88.410