



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 6860/2011

Às Comissões, em 08/11/2011

ASSUNTO: DISPÕE SOBRE O PROGRAMA “CENSO INCLUSÃO” PARA A IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Anotações: *Ofício N.º 452/2012 - Solicita manifestação em virtude dos pareceres jurídicos contrários à 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 6860/2011

DISPÕE SOBRE O PROGRAMA “CENSO INCLUSÃO” PARA A IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA DO 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 - Fica instituído o Programa CENSO INCLUSÃO, com os seguintes objetivos:

I – identificar, mapear e cadastrar o perfil sócio-econômico da pessoa com deficiência e mobilidade reduzida, suas condições de habitação e de mobilidade urbana no âmbito do Município de Pouso Alegre;

II – fornecer subsídios para a formulação e a execução de políticas públicas que promovam a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, atendendo em plenitude os anseios deste segmento.

Art. 2º - Para os efeitos desta lei considera-se:

I – pessoa com deficiência: aquela com perda ou anormalidade de estruturas ou funções fisiológicas, psicológicas, neurológicas ou anatômicas que gerem incapacidade ou limitação para o desempenho das atividades da vida diária, agravadas pelas condições de exclusão e vulnerabilidade sociais a que as pessoas nessa situação estão submetidas;

II – pessoa com mobilidade reduzida: aquela que, não se enquadrando no conceito de pessoa com deficiência, tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentar-se, permanente ou temporariamente, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora e da percepção.

Art. 3º - Para a consecução dos objetivos do Programa Censo Inclusão, será feita coleta de dados conforme o disposto no regulamento desta lei.

Parágrafo único. A coleta de dados a que se refere o caput deste artigo será realizada a cada 4 (quatro) anos no Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

Art. 4º - O Programa CENSO INCLUSÃO será executado pela secretaria municipal responsável pela coordenação das atividades relativas às pessoas com deficiência, que adotará as providências necessárias para o seu desenvolvimento e acompanhamento.

Parágrafo único. Para a execução do Programa criado por esta lei, poderão ser estabelecidas ações, convênios e parcerias, quando necessário, com órgãos públicos e entidades de direito público ou privado, obedecida a legislação vigente.

Art. 5º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º - O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da data de sua publicação.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 08 de Novembro de 2011.

FABRÍCIO DE OLIVEIRA MACHADO
VEREADOR



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE Estado de Minas Gerais

JUSTIFICATIVA

O objetivo deste projeto é obter dados concretos sobre as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida: quantos são, quem são, onde residem, sua situação sócio-econômica.

Com essas informações, torna-se fácil planejar políticas públicas para estas pessoas, pois essas políticas serão mais acertadas, com o resultado esperado.

Desta forma, para a real inclusão das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em todas as dimensões sociais, esta identificação faz-se necessária, pois com esse projeto consegue-se saber a atual condição destas pessoas no Município de Pouso Alegre.

A exclusão social precisa ser compensada para que essas pessoas tenham acesso aos equipamentos de saúde, educacionais, esportivos, culturais, assim como ao mercado de trabalho e transporte público.

Pelo exposto, 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 6860/2011

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 institui o programa "censo inclusão", com o objetivo de mapear perfil sócio-econômico da pessoa com deficiência e fornecer subsídios para formulação e execução de políticas públicas.

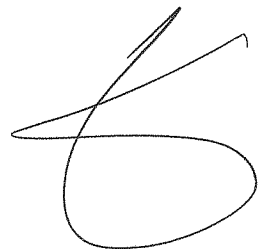
O art. 2º especifica o que é pessoa com deficiência e pessoa com mobilidade reduzida.

O art. 3º dispõe que para a consecução dos objetivos será feita coleta de dados conforme a lei. Seu parágrafo único diz que a coleta de dados será feita a cada quatro anos.

O art. 4º prevê que o programa será executado pela Secretaria Municipal responsável pela coordenação das atividades relativas à pessoa com deficiência. Seu parágrafo único diz que para a execução do programa poderão ser estabelecidas ações, convênio e parcerias.

O art. 5º determina que 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)

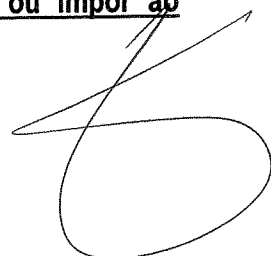
Diante da previsão legal acima citada, entendemos que a **competência para instituir programas governamentais é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.**

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**



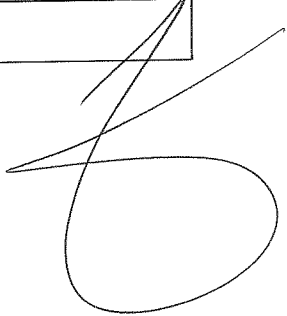
Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 606) (grifo 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:		



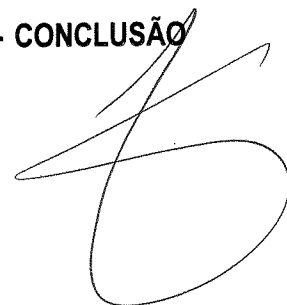
AGRAVO DE INSTRUMENTO - POLÍTICAS PÚBLICAS - DETERMINAÇÃO JUDICIAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. - A organização e implementação de políticas públicas é de competência do Poder Executivo, exercida nos limites estabelecidos pelas diretrizes 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.

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 Andrighi) (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 (...)."



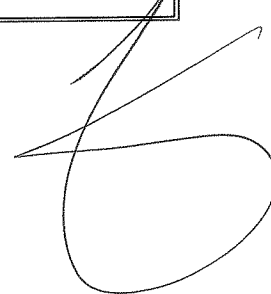
E, ainda, a Suprema Corte, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 822, de 05.02.93, tendo como Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, dispôs:

"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:	
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	





Câmara Municipal de Pouso Alegre - MG

aos artigos 68, I, 90, XIV, 165, § 1º, 170 e 173 da Constituição Estadual. Representação procedente. Pedido deferido. Inconstitucionalidade da Lei Municipal declarada.

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.

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.

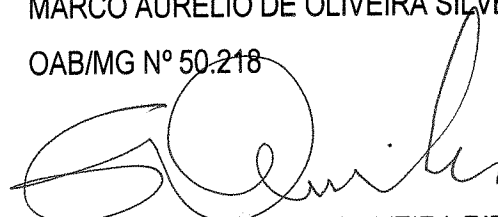


Saliente-se, outrossim, que a decisão final à respeito compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. **Esse o modesto entendimento e parecer, sub censura.**

Este é o parecer, salvo melhor entendimento.

Pouso Alegre, 21 de novembro de 2011.

MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA SILVESTRE
OAB/MG N° 50.218



CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA RIBEIRO
OAB/MG N° 88.410