



MENSAGEM N.º 30, DE 22 DE MAIO DE 2017.

CAB. GRANDE-MG. / 20
AS HORAS.
FOLHAS SOB O N.º
PROTOCOLADO NO LIVRO PRÓPRIO AS
CÂMARA MUNICIPAL DE CAB. GRANDE-MG

Comunica veto total ao Projeto de Lei n.º 14/2017 e encaminha os respectivos motivos.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CABECEIRA GRANDE – ESTADO DE MINAS GERAIS:

1. Comunicamos a Vossa Excelência que, com supedâneo no parágrafo 1º do artigo 54 e inciso IV do artigo 76, ambos da Lei Orgânica do Município e *ex vi* do disposto no parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidimos vetar, totalmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei n.º 14/2017, de iniciativa parlamentar (Vereador Joaquim de Salviano), que "institui o programa Meu Primeiro Emprego no Município de Cabeceira Grande para a contratação de iniciantes no mercado de trabalho e dá outras providências."
2. De plano, impende gizar que, não obstante o alcance e mérito da matéria em deslinde, o PL 14/2017 é fragrantemente inconstitucional.
3. Como é sabença, o Poder Executivo é competente para atuar na gestão administrativa municipal, competindo a este Poder adotar as medidas que traduzam atos de gestão da coisa pública, incluindo-se políticas públicas de ações governamentais.
4. Embora a Consultoria Jurídica desta Prefeitura já estivesse convencida previamente da inconstitucionalidade do PL 14/2017, pugnou-se por ouvir o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam, que exarou o Parecer n.º 1.647/2017, que concluiu pela inconstitucionalidade da matéria, cujo parecer adotamos como motivos para vetar o PL 14/2017

A Sua Excelência o Senhor
VEREADOR FÁBIO COELHO
Presidente da Câmara Municipal de Cabeceira Grande
Cabeceira Grande (MG)

CÂMARA MUNICIPAL DE CAB. GRANDE-MG
PROTOCOLADO NO LIVRO PRÓPRIO AS
FOLHAS 107 SOB O N.º 6677
AS 16:30 HORAS,
CAB. GRANDE-MG. 23/05/2017



(Fls. 2 da Mensagem n.º 30, de 22/5/2017)

5. O PL 14/2017 malfere, frontalmente, o primado da Separação dos Poderes, e está inquinado de inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

6. Demais disso, a matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de “Reserva da Administração”, que busca impedir a ingerência normativa do Poder Legislativo em matéria sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, conforme restou explicitado no Parecer n.º 1.647/2017.

7. De mais a mais, temos que o veto total aposto ao PL 14/2017, devidamente fundamentado nos termos perfilhados na presente mensagem e no parecer jurídico anexado, enseja a restituição da matéria para reexame dessa Egrégia Casa de Leis, o que ora providenciamos.

8. Estes, Excelência, os motivos que ostentamos para vetar, totalmente, o PL 14/2017, cujos azos submetemos ao acurado exame dos membros do Parlamento local, incluído o Parecer n.º 1.647/2017.

Atenciosamente,

ODILON DE OLIVEIRA E SILVA
Prefeito

DALTON GERALDO RODRIGUES GONÇALVES

Consultor Jurídico, Legislativo, de Governo e Assuntos Administrativos e Institucionais

PARECER

Nº 1647/2017¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que institui o Programa "Meu Primeiro Emprego" no âmbito do Município. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa "Meu Primeiro Emprego" no âmbito do Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão, vale registrar que o projeto de lei que ora se examina estabelece o fomento à inserção dos jovens e adultos no mercado de trabalho, capacitando-os e incorporando-os nas mais diversas áreas laborais. Trata-se, assim, da instituição de um programa de governo.

O estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão. Logo, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e o segmento da sociedade a ser atendido.

¹PARECER SOLICITADO POR DAILTON GERALDO RODRIGUES GONÇALVES, CONSULTOR JURÍDICO, LEGISLATIVO E ADMINISTRATIVO - PREFEITURA (CABECEIRA GRANDE-MG)

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos municípios e do meio ambiente e a promoção do bem-estar da população, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por 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 municípios 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 sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, 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 de administração" (*In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576.*)

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a

utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Desa. PALMA BISSON).

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais", (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL, DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ademais, a presente propositura, de iniciativa parlamentar, impõe inúmeros ônus e obrigações aos órgãos e agentes do Executivo. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº. 002/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."



Instituto brasileiro de
administração municipal

Tecidas estas considerações, resta claro que o projeto de lei objeto desta análise não encontra amparo constitucional, por representar, como explicitado, grave afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Lei Maior.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura objeto desta consulta, motivo pelo qual não merece validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2017.



PARECER

Nº 1646/20171

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a realização de audiências públicas prévias ao estabelecimento de novos valores de taxas de serviços públicos no âmbito do Município. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que dispõe sobre a realização de audiências públicas prévias ao estabelecimento de novos valores de taxas de serviços públicos no âmbito do Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o esclarecimento da questão, vale registrar que, considerado um dos fundamentos da República, o princípio do Estado Democrático de Direito encontra-se inserto no art. 1º da Constituição Federal.

Não obstante a existência de pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como estado democrático de direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes escolhidos por intermédio das eleições.

¹PARECER SOLICITADO POR DAILTON GERALDO RODRIGUES GONÇALVES, CONSULTOR JURÍDICO, LEGISLATIVO E ADMINISTRATIVO - PREFEITURA (CABECEIRA GRANDE-MG)

Deste modo, o supramencionado dispositivo constitucional distingue titularidade do exercício do poder. O titular do poder é o povo e, como regra, o exercício deste poder se dá por intermédio dos seus representantes consubstanciados no Poder Legislativo das três esferas de governo. Além do exercício do poder pela forma indireta (democracia representativa), o povo também o realiza diretamente (democracia direta), concretizando a soberania popular, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Nesse contexto, o regime da democracia participativa, assim como o postulado da cidadania participativa, é um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social. São exemplos de democracia participativa as audiências públicas, os modelos de orçamento participativo, entre outros.

A democracia participativa ou democracia deliberativa é considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Trata-se, em realidade, de canal aberto à sociedade acarretando contribuição ao processo legislativo incentivando a mobilização popular e constituindo forte instrumento de educação política e fortalecimento da democracia representativa.

Nesta esteira, a democracia e a cidadania participativas têm por escopo diminuir a distância entre representantes e representados, permitindo ao cidadão comum ocupar este espaço, integrando-se ao sistema de produção das normas do ordenamento jurídico de nosso país e contribuindo diretamente com o Parlamento através da sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana.

Do cotejo das considerações exaradas, reforça-se o pensamento rousseauiano da liberdade, definida como a obediência de cada um à lei que se prescreveu, ante a possibilidade desta lei possuir participação direta daqueles que deverão cumpri-la.



Vale registrar, outrossim, que proposituras que visem regulamentar em âmbito municipal a realização de audiências públicas podem ter sua iniciativa tanto no Executivo quanto no Legislativo, desde que repectado, de certo, o princípio da separação dos poderes encartado no art. 2º, *caput*, da Constituição Federal.

Tecidas estas considerações, ante a autonomia constitucionamente conferida aos municípios para auto-organização (na forma dos arts. 1º e 18, ambos da Lei Maior), não vislumbramos óbices, seja sob seu aspecto material, seja sob seu aspecto formal, ao projeto de lei que pretende estabelecer em âmbito municipal a necessidade de realização de audiências públicas prévias ao estabelecimento de novos valores de taxas de serviços públicos locais.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da viabilidade jurídica da propositura objeto desta análise.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquloni Souto
Assessora Jurídica

Aaprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2017.