CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 04

PARECER Nº 080/2023

Projeto de Lei nº 055/2023

De autoria da Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto, o anexo Projeto de Lei ***Autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica residentes na cidade de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências.***

A proposta de lei encontra-se devidamente acompanhada de justificativa, fls. 03.

É o relatório.

PARECER

A Câmara tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

A proposta de lei em análise, oriunda de projeto de iniciativa da Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto objetiva autorizar o Poder Executivo a conceder auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica residentes na cidade de Conselheiro Lafaiete.

Preliminarmente, como é sabido, 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, inerente à chefia do Poder Executivo.

Dessa forma, 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 a população a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 05

segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar social, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles[1]:

> *"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 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".*

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 oTribunal de Justiça do Estado de São Paulo[2]:

> *"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 especifica" - somente o Prefeito, a quem*

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576
[2] TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 007=3579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Desa. PALMA BISSON

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 06

> *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".*

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[3]:

> *"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".*

Não obstante, é preciso atentar sempre ao fato de que cabe ao Poder Executivo a administração dos recursos públicos, que são parcos e, na grande maioria dos municípios, insuficientes para prestar os serviços públicos a cargo da municipalidade com o mínimo de eficiência. Desta feita, observando o princípio da razoabilidade, o papel do Poder Legislativo nesta seara deve se dar mais no âmbito da fiscalização do que na atividade legiferante, sob pena de engessar, dificultar ou até mesmo inviabilizar que o Poder Executivo venha a desempenhar suas funções precípuas, mormente a gestão da coisa pública, em prejuízo do cidadão que necessita dos serviços públicos de saúde, educação,

[3] STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 07
43

saneamento básico, iluminação pública, pavimentação asfáltica, dentre inúmeros outros a cargo do município.

Por outro lado, é preciso trazer a lume também que a Emenda Constitucional nº 95/2016 (PEC do Teto de Gastos), adicionou o artigo 113 do ADCT da Constituição da República Federativa do Brasil, dispondo que "*a proposição legislação que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro*". Nessa esteira, a alteração do ADCT instituiu requisito formal e técnico para a primeira etapa do processo legislativo que, ao nosso sentir, reafirma a iniciativa privativa do Chefe do Executivo local. Senão, vejamos:

> *"Constitucional. Tributário. Imunidade de igrejas e templos de qualquer crença. Icms. Tributação indireta. Guerra fiscal. Concessão de benefício fiscal e análise de impacto orçamentário. Artigo 113 do ADCT (redação da EC 95/2016). Extensão a todos os entes federativos. INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o artigo 155, § 2º, XII, 'g', da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, relator ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do artigo 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente" (*STF. ADI 5.816, relator ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 5/11/2019*). (GRIFAMOS)*

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 08

Em prosseguimento, não podemos relegar as determinações encartadas nos arts. 16 e 17 da LRF, quais sejam:

> *"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*
> *I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*
> *II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*
> *§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*
> *I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*
> *II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*
> *(...)*
>
> *Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*
> *§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*
> *§ 2º Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*

5

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 09

§ 3º Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

(...)"

Desse modo, a propositura parlamentar que venha a criar despesas para o Poder Executivo deve, dentre outras exigências, indicar a fonte de custeio, vir acompanhada de estimativas do impacto orçamentário financeiro, respeitadas as formalidades exigidas; deve ter sido precedida de uma análise acurada das leis orçamentárias afim de demonstrar sua compatibilidade. Alertamos que a mera instituição de um comando legal por iniciativa parlamentar tal qual "instalem-se câmeras nas escolas municipais", "oferte internet gratuita para os munícipes", "oferte auxílio emergencial para a população", dentre inúmeras outras ações, ainda que não venham a versar sobre estrutura, órgãos e agentes do Executivo, não é suficiente para garantir a validade da norma, exigindo-se responsabilidade fiscal.

Há de se considerar, outrossim, que a EC nº 109, acrescentou ao art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil o § 16, exigindo uma avaliação das políticas públicas, mormente com relação à efetividade, como forma de frear o desperdício de dinheiro público:

"Art. 37:

(...)

§ 16: Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticaspúblicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados."

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 10

Dessa mesma forma, a EC nº 109/2021 exige sustentabilidade da dívida pública e acrescentou ao texto constitucional o art. 164-A, segundo o qual os entes federados devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar.

Por conseguinte, a propositura de iniciativa parlamentar que venha a criar despesas para o Executivo deve observar os seguintes critérios: (1) não pode representar instituição ou alteração de estrutura de órgãos ou agentes deste poder; (2) não pode versar sobre regime jurídico de servidores; (3) deve observar as formalidades de ordem financeira e fiscal com estimativa de impacto orçamentário financeiro e demonstração de compatibilidade com as lei orçamentárias; (4) deve indicar a fonte de custeio das despesas obrigatórias de caráter continuado; (4) deve ser precedida de análise de sua efetividade e considerada em relação às necessidades atuais e urgentes do Município e às políticas públicas então vigentes; (5) não poderá prejudicar os níveis sustentáveis da dívida pública municipal.

E, nesse ponto, reiteramos e registramos que a indicação da fonte de custeio deve vir acostada à propositura como requisito técnico e formal desta, sendo, portanto, encargo a ser cumprido por seus autores, conforme já dantes manifestado.

Assentadas essas premissas, em que pese a Tese nº 917, seguimos sustentando que melhor andaria o Poder Legislativo caso, ao detectar determinada falha do Executivo, em vez de deflagrar um processo legislativo considerando a situação de forma isolada, se faça valer do seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto a este quais as causas da situação, bem como as medidas que se pretendem adotar para superá-la, afinal, em tempos de crise como a que estamos enfrentando os recursos públicos são escassos e a criação de uma nova despesa certamente prejudicará o regular andamento de outras ações em curso.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 11
B

Ante ao exposto, o projeto de lei não se afigura revestido da condição de legalidade, razão pela qual concluímos que a proposta legislativa analisada não deve prosperar.

CONCLUSÃO

Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Legislação e Justiça, por se tratar de vício exclusivo de juridicidade e ilegalidade.

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, Parágrafo único do Regimento Interno).

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

8

CONSELHEIRO LAFAIETE, 18 DE ABRIL DE 2023.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TÉLES
– Procuradora do Legislativo –
– OAB/MG 81.681 –

LEONARDO BRUNO AZEVEDO OLIVEIRA
– Analista Jurídico –

/GCT/

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXPEDIENTE 18/09/23

Comunicado nº 108/2023

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores João Paulo Fernandes Resende, Pedro Américo de Almeida e Eustáquio Cândido da Silva, que os Projetos abaixo relacionados já se encontram à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 10 (dez) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c art. 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que os Projetos relacionados já foram previamente analisados pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
PROJETO DE LEI 043/2023	Dá denominação à via pública no Povoado Rancho Novo de Rua Pedro Catarina; acrescenta o inciso XIII, ao §6º, do art. 5º, da Lei nº 5.872, de 14 de setembro de 2017, que Estabelece o Abairramento e as Regiões do Município de Conselheiro Lafaiete.	Vereador Eustáquio Cândido da Silva
PROJETO DE LEI 044/2023	Acrescenta o parágrafo único ao art. 1º e o art. 2º-A e altera o art. 4º, da Lei Municipal nº 4.570, de 23 de dezembro de 2013, que Institui a Semana Municipal da Juventude e dá outras providências.	Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto
PROJETO DE LEI 045/2023	Altera a Lei nº 6.187 de 15 de março de 2023, que "Institui a Semana municipal do meio ambiente no calendário oficial do Município de Conselheiro Lafaiete".	Vereadores Eustáquio Cândido da Silva e Sandro José dos Santos
PROJETO DE LEI 046/2023	Institui no Município de Conselheiro Lafaiete o direito do contribuinte de ter acesso a meios e formas de pagamento digital, tais como pix e transferência bancária, para quitação de débitos de natureza tributária, taxas e contribuiçõs e ainda autoriza o Poder Executivo a aceitar o pagamento de débitos de natureza tributária, taxas e contribuições mediante cartão de crédito e débito e dá outras providências.	Vereador André Luís de Menezes
PROJETO DE LEI 047/2023	Autoriza o Poder Executivo a implementar ações de combate à violência em instituições públicas e privadas de ensino no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete.	Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto

Gilcinéa da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681

PROJETO DE LEI 049/2023	Institui a Semana da Maternidade Atípica, a ser comemorada anualmente na terceira semana de maio e dá outras providências.	Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto
PROJETO DE LEI 050/2023	Autoriza o Poder Executivo a fornecer adesivos para carros com a identificação da pessoa com transtorno do espectro autista -TEA - e a promover campanhas de conscientização sobre pessoa com TEA no trânsito.	Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto
PROJETO DE LEI 052/2023	Autoriza o Poder Executivo a conceder incentivos fiscais ou de qualquer outra natureza, a empresas que possuam política de contratação de pessoas com deficiência.	Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto
PROJETO DE LEI 053/2023	Institui a Lei Clarissa Fernandes que reconhece oficialmente a Língua Brasileira de Sinais - Libras no Município de Conselheiro Lafaiete.	Vereador Oswaldo Alves Barbosa
PROJETO DE LEI 054/2023	Proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não estejam em condições de atender a população, assim como proíbe que seja inaugurada nova obra caso exista obra inacabada no Município.	Vereadores Osvaldo César da Silva e Erivelton Martins Jayme da Silva
PROJETO DE LEI 055/2023	Autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica residentes na cidade de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências.	Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto

Glicinée da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681