



PARECER Nº 395/2021 – COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Projeto de Lei Ordinária nº CM 140/2021

1. Relatório

Trata-se de projeto de lei de autoria do Exmo. Vereador Flávio Marra que “concede autonomia ao Poder Executivo e à Secretaria Municipal de Cultura ou equivalente, para celebrar parceria necessária para criar e manter ativo o projeto ‘Dia D Cultura’ no Município de Divinópolis, e dá outras providências”.

Em resumo a intenção do projeto é instituir no calendário oficial do Município o evento “Dia D Cultura” a ser realizado no segundo final de semana de cada mês, em todos os meses do ano, e também conceder autorização para que o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Cultura formalize parcerias para a consecução desse objetivo.

Em sua justificativa o Exmo. Vereador autor do projeto sustenta que com a criação desse espaço cultural, a população terá condições de apresentar seus talentos e também de assistir e conhecer outros talentos do município e de toda a região. Argumenta ainda que o evento é uma oportunidade de atrair pessoas de outras localidades fomentando o turismo regional, aquecendo a economia local e proporcionando o desenvolvimento do comércio, da culinária, do artesanato, da hotelaria, entre outros. Segundo o autor do projeto, essa natureza de evento colabora com a pontuação do Município na ordem de classificação dos repasses do ICMS Cultural.

Em face do exposto, passa-se à análise da matéria sujeita à apreciação pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis, nos termos do art. 90, inciso I, c/c art. 125, ambos do Regimento Interno (Resolução nº 392 de 23 de dezembro de 2008).

2. Fundamentos

Após a análise da emenda apresentada ao projeto sob apreciação, com a finalidade de realizar verificação preliminar acerca da constitucionalidade, legalidade e juridicidade da



proposta, foi possível chegar às seguintes constatações.

2.1 Do exame quanto à competência legislativa

Sob o aspecto da competência de iniciativa verifica-se, *s.m.j*, a existência de óbice de natureza legal ao prosseguimento da proposição. A matéria encetada no projeto em apreciação encontra-se entre aquelas reservadas para iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, por força do art. 48, §3º, V, da Lei Orgânica Municipal.

2.2 Da constitucionalidade

A Constituição Federal de 1988 é clara ao dispor em seu art. 30, I, que é de competência dos Municípios o disciplinamento de assuntos de interesse local, enquadrando-se a elaboração de propostas atinentes à instituição de eventos no calendário oficial do Município nessa natureza de assunto. Não se visualiza, na presente análise, um confronto direto entre as disposições constitucionais e as disposições contidas no projeto de lei apreciado.

2.3 Legalidade

Quanto à legalidade da matéria, faz-se necessária a análise do projeto sob o aspecto da competência de iniciativa, sua adequação às normas de Direito Administrativo, bem como de sua conformação com o texto constitucional, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

A matéria tratada no projeto sob análise deve necessariamente guardar conformação às diretrizes estabelecidas pelas regras de competência estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal.

Após uma análise inicial, afirma-se o ineditismo da proposta apresentada, não tendo sido constatada na pesquisa ao acervo legislativo municipal outra proposição legislativa com matéria semelhante.

O projeto apresentado apresenta vícios que se mostram impeditivos à sua aprovação. A princípio cumpre salientar que a proposição, embora de modo indireto ou reflexo, faz menção à uma obrigatoriedade a ser assumida pelo Executivo Municipal; a imputação da obrigatoriedade de realização de evento cultural sempre em determinado período do mês, em todos os meses do ano, com definição dos locais e horários de sua realização revela inequívoca usurpação de competência que não cabe ao Poder Legislativo local.



Além disso, a proposta trazida revela situações incompatíveis com as regras às quais a Administração Pública encontra-se vinculada, como o caso da locação indistinta de espaços para exploração do comércio na área do evento.

A proposta contida na proposição sob apreciação evidencia nítida inobservância das regras de distribuição de competências estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal, sobretudo no seu art. 48, §3º, norma municipal que tem arrimo no disposto no art. 171, I, alínea “f”, da Constituição do Estado de Minas Gerais, e no art. 61, §1º, II, alínea “b” da Constituição Federal.

A República Federativa do Brasil, tendo adotado o sistema constitucional de tripartição dos Poderes, dividiu as funções de legislar, administrar e julgar aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, todos independentes e harmônico. No campo do Poder Legislativo, duas são, essencialmente, as funções típicas: a legislativa e a fiscalizadora, esta de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial sobre os atos do Poder Executivo. As funções executiva e jurisdicional, como a criação de normas de organização interna, provimento de cargos, realização de licitações, julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal – no âmbito da União –, são exercidas de forma atípica pelo Poder Legislativo, com fundamento no sistema de freios e contrapesos, que equilibra o exercício das tarefas públicas entre os Poderes de Estado.

A Constituição Federal, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu art. 61, prevendo que a “iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.” Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa em determinados casos a autoridades do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser uma norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de “iniciativa comum” ou “iniciativa concorrente”, constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da Federação, com base no princípio da simetria. O § 1º do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que



não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro.

Em regra, a competência legislativa é comum, sendo excepcionais as hipóteses de competência privativa.

O rol de iniciativas privadas do Chefe do Executivo é restrito e não admite interpretação ampliada, da mesma forma que não se acolhe a possibilidade de usurpação das competências constantes daquele rol pelos membros do Poder Legislativo; do contrário, ocorreria subversão e/ou perturbação do esquema organizatório funcional estabelecido na Constituição, base do princípio da conformidade funcional, que rege a interpretação dos dispositivos constitucionais.

A matéria tratada no projeto de lei sob apreciação versa sobre a inclusão de evento no calendário oficial do Município, e da mesma forma sobre a concessão de autorização para que o Município formalize parcerias com a iniciativa privadas, com vistas a viabilizar a sua realização.

Inexistindo dúvidas acerca da competência do Município para a regulamentação e para a definição da sua organização administrativa e da forma de desenvolvimento de suas atividades, revela-se importante identificar a quem caberá, entre os legitimados, a competência para iniciar projetos de lei que versem sobre essa matéria: ao Chefe do Poder Executivo de forma privativa ou também aos membros do Poder Legislativo, de forma concorrente.

A resposta a esse questionamento é encontrada na redação do art. 48, §3º, inciso V, da Lei Orgânica do Município, que dispõe ser do Chefe do Poder Executivo, de forma privativa, a competência para iniciativa de projetos de lei que versem sobre a organização administrativa e sobre a forma de prestação dos serviços públicos.

Art. 48. [...]

§ 3º **São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:**

[...]

V - **organização administrativa, serviços públicos** e matéria orçamentária;

Assim, denota-se que, de fato, é do Chefe do Poder Executivo, de forma privativa, a iniciativa do processo legislativo que regulamenta e modifica dispositivos atinentes à sua organização administrativa.

Embora o projeto de lei apresentado intencione conceder autorização para a celebração de parceria junto à iniciativa privada com vistas à viabilizar a realização de evento a ser incluído no calendário oficial do Município a proposta denuncia uma forma indireta de impor obrigações à órgãos do Poder Executivo e também condicionamentos ao formato de desenvolvimento das atividades administrativas pelo Município. A organização da estrutura administrativa, bem como



a definição do modo de desenvolvimento das atividades administrativas encerram-se entre as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, representando qualquer ingerência evidente usurpação de competência, condição que não se coaduna com o princípio da separação dos Poderes, base nuclear de nosso Estado de Direito.

Analisando detidamente as disposições da Lei Orgânica do Município observa-se, com evidente certeza, que as disposições da proposição apresentada incorrem em vício de legalidade decorrente da ofensa ao disposto no art. 48, §3º, da Lei Orgânica do Município.

2.4 Técnica legislativa

Nesse aspecto o projeto apresentado encontra-se redigida com clareza e observância da técnica legislativa adequada, atendendo, portanto, às exigências e condições de tramitabilidade e legalidade do art. 154, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

3. Conclusão

Feitas as considerações, é o presente parecer pela **ILEGALIDADE** do Projeto de Lei Ordinária nº CM 140/2021.

Divinópolis, 17 de agosto de 2021.

Rodrigo Kaboja

Vereador Presidente da
Comissão de Justiça, Legislação
e Redação da Câmara Municipal
de Divinópolis

Hilton de Aguiar

Vereador Secretário da
Comissão de Justiça, Legislação
e Redação da Câmara Municipal
de Divinópolis

Israel da Farmácia

Vereador Membro e Relator da
Comissão de Justiça, Legislação
e Redação da Câmara Municipal
de Divinópolis

Bruno Cunha Gontijo

Procurador do Legislativo Municipal

PLCM 140/2021