

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER JURÍDICO N. ° 017/2022

ASSUNTO: DISPÕE SOBRE O PLANO MUNICIPAL DE ARBORIZAÇÃO URBANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

PROJETO DE LEI N° 008/2022

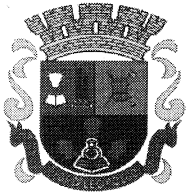
1. A proposta em testilha, de autoria do vereador Matheus Utsch de Oliveira, dispõe sobre a criação do Plano Municipal de Arborização Urbana e dá outras providências.

2. O projeto tem por finalidade, segundo justificativa de seu autor, “melhorar a qualidade ambiental do município favorecendo mais qualidade de vida, propiciando um convívio mais equilibrado, aliando o desenvolvimento com a sustentabilidade.”

DO FUNDAMENTO

3. A Constituição Federal (CF) confere ao meio ambiente o status de direito fundamental, em seu art. 225, e por ser direito fundamental, requer o efetivo empenho dos atores públicos para sua efetivação.

4. Uma das formas de efetivação de direitos humanos - em que pese o caráter aplicável dos direitos fundamentais - é a proteção jurídica conferida por meio da legislação infraconstitucional.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

5. Para tanto, em uma análise literal da Constituição, somente a União, os Estados e o Distrito Federal possuem legitimidade para legislar sobre Direito Ambiental, de forma concorrente, nos termos do artigo 24, VI da Carta Magna.

6. Noutro giro, o Supremo Tribunal Federal (STF), através de uma interpretação sistemática da Constituição no bojo do ARE 748206 AgR/SC, posicionou-se no sentido de que os municípios também podem legislar acerca da matéria ambiental, uma vez que lhe foi outorgada a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Assim, poderão suplementar a legislação federal e estadual no que couber art. 30, I e II, CF.

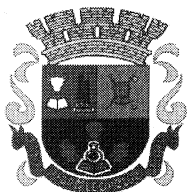
7. A lei Orgânica do Município, por sua vez, em seu art. 12, deixa claro que o Município tem como uma de suas competências a de legislar sobre interesse local.

8. Desse modo, dúvida não há que, quanto à finalidade da norma, que trata de plano municipal de meio ambiente, por se tratar de interesse local, possui o Município competência para legislar sobre o tema.

9. Noutro giro, em que pese o mérito salutar e louvável do projeto, s.m.j, este não poderia iniciar por iniciativa parlamentar, configurando vício de iniciativa, conforme se discorrerá a seguir.

10. A Constituição Federal expõe em seu artigo 2º a harmonia e independência dos poderes, consolidando uma das principais conquistas da revolução burguesa, que foi a desconcentração do poder estatal da mão de um

¹ Constituição Federal. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

soberano e a divisão em porções deste poder entre Legislativo, Executivo e Judiciário.

----- **11. Ensina Ana Paula de Barcelos² que:**

A separação de Poderes, prevista no art. 60, § 4º, III é, como se sabe, uma das cláusulas pétreas, isto é: não será objeto de deliberação proposta de emenda (ou de qualquer outra norma) tendente a abolir a separação de poderes. O art. 2º da Constituição, por seu turno, consagra a separação de poderes como um princípio fundamental nos seguintes termos: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

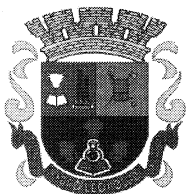
12. Embora já tendo sido reportado amiúde que é competência do Município legislar sobre o tema já que o projeto tem como principal escopo a proteção ao meio ambiente em âmbito local, o entendimento não é o mesmo quando se evolui na detida leitura do inteiro teor da proposição legislativa.

13. Isso porque o projeto, para sua efetivação, contém diversos artigos que adentram na organização administrativa do Executivo, que aqui se entende como de sua privativa competência.

14. A título de exemplo, consta do projeto os seguintes artigos:

Art. 4º A implementação do Plano Municipal de Arborização Urbana de Pedro Leopoldo ficará a cargo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, nas questões relativas à elaboração, análise e implantação de projetos, execução e manejo do trabalho, com equipe especializada.

² BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.p. 321



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

Parágrafo único - Caberá à Secretaria Municipal de Meio Ambiente estabelecer planos sistemáticos de rearborização, realizando revisão e monitoramentos periódicos, visando à reposição das mudas mortas.

Art. 5º A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, quando da elaboração de projetos, deverá prever a arborização conforme o Plano Municipal de Arborização Urbana, em que deverá ocorrer a interação com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

[...]

Art. 16 Caberá ao Viveiro Municipal, dentre outras atribuições:

I- produzir mudas visando a atingir os padrões mínimos estabelecidos para plantio em vias públicas;

II- identificar e cadastrar árvores-matrizes, para a produção de mudas e sementes;

III- implementar um banco de sementes;

IV- testar espécies com predominância de nativas não usuais, com o objetivo de introduzi-las na arborização urbana;

V- difundir e perpetuar as espécies vegetais nativas;

VI- promover o intercâmbio de sementes e mudas;

VII- conhecer a fenologia das diferentes espécies arbóreas cadastradas;

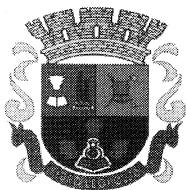
VIII- fornecer a muda para o local de plantio com identificação (nome popular, nome científico, cor das flores) e registrar o fornecimento nos arquivos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente com endereço de plantio.

[...]

Art. 22 A Secretaria Municipal de Meio Ambiente deverá promover a capacitação permanente de mão de obra para a manutenção das árvores do Município.

Parágrafo único - Quando se tratar de mão de obra terceirizada, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente exigirá profissionais legalmente habilitados durante os serviços, mediante comprovação da capacitação para trabalhos em arborização.

15. Certo é que o primeiro parâmetro de controle de constitucionalidade de uma lei municipal é colocando-a de frente à Constituição Estadual. Nesse sentido,



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

cumpre observar que assim dispõe a Constituição Mineira quanto à competência de legislar do Município, de forma objetiva:

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

- a) o plano diretor;
- b) **o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;**
- c) a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, construção, trânsito e tráfego, plantas e animais nocivos e logradouros públicos;
- d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;
- e) **o regime jurídico único de seus servidores, observada a diversificação quanto aos da administração direta, da autárquica e da fundacional em relação aos das demais entidades da administração indireta;**
- f) **a organização dos serviços administrativos;**

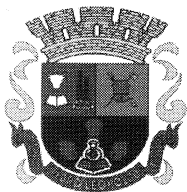
g) a administração, utilização e alienação de seus bens;

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

- a) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
 - b) caça, pesca, **conservação da natureza** e defesa do solo e dos recursos naturais;
 - c) educação, cultura, ensino e desporto;
 - d) proteção à infância, à juventude, à gestante e ao idoso.
- República. [...]

§ 2º – As diretrizes, metas e prioridades da administração municipal serão definidas, por Distrito, nos planos de que trata a alínea “a” do inciso II deste artigo. [destacou-se]

16. Já de forma subjetiva, ou seja, quanto à iniciativa das matérias legislativas de Competência do Município, assim dispõe a Carta Estadual:



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

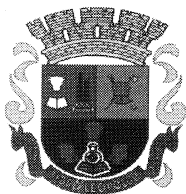
ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

Art. 176 – Compete privativamente à Câmara Municipal, no que couber, o exercício das atribuições enumeradas no art. 62.³

³ Art. 62 – Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

- I – eleger a Mesa e constituir as comissões;
- II – elaborar o Regimento Interno;
- III – dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia; Voltar ao sumário
- IV – dispor sobre a criação, a transformação ou a extinção de cargo, emprego e função de seus serviços e de sua administração indireta;
- V – aprovar crédito suplementar ao orçamento de sua Secretaria, nos termos desta Constituição;
- VI – resolver sobre prisão e sustar o andamento de ação penal contra Deputado, observado o disposto no art. 56;
- VII – Dispositivo revogado;
- VIII – fixar, para cada exercício financeiro, a remuneração do Governador, do Vice-Governador e do Secretário de Estado;”
- IX – dar posse ao Governador e ao Vice-Governador do Estado;
- X – conhecer da renúncia do Governador e do Vice-Governador do Estado;
- XI – conceder licença ao Governador do Estado para interromper o exercício de suas funções;
- XII – autorizar o Governador a ausentar-se do Estado, e o ViceGovernador, do País, quando a ausência exceder quinze dias;
- XIII – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Governador e o Vice-Governador do Estado, nos crimes de responsabilidade, e, contra o Secretário de Estado, nos crimes de responsabilidade não conexos com os do Governador;
- XIV – processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade, e o Secretário de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- XV – processar e julgar o Procurador-Geral de Justiça e o Advogado Geral do Estado nos crimes de responsabilidade;
- XVI – aprovar, por maioria de seus membros, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral de Justiça, antes do término de seu mandato;
- XVII – destituir, na forma da lei orgânica do Ministério Público, por maioria de seus membros, o Procurador-Geral de Justiça;
- XVIII – destituir do cargo o Governador e o Vice-Governador do Estado, após condenação por crime comum ou de responsabilidade;
- XIX – proceder à tomada de contas do Governador do Estado não apresentadas dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa;
- XX – julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador do Estado, e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- XXI – escolher quatro dos sete Conselheiros do Tribunal de Contas;
- XXII – apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas;
- XXIII – aprovar, previamente, após arguição pública, a escolha:
 - a) dos Conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo Governador do Estado;
 - b) dos membros do Conselho de Governo indicados pelo Governador do Estado, do Conselho Estadual de Educação e do Conselho de Defesa Social;
 - c) de Interventor em Município;
 - d) dos Presidentes das entidades da administração pública indireta, dos Presidentes e dos Diretores do sistema financeiro estadual; • (Declarada a inconstitucionalidade da expressão “dos Presidentes



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

Art. 177 – O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito Municipal.

das entidades da administração pública indireta” no que se refere à sua aplicação às empresas estatais – ADI 1.642 – Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 19/9/2008.) e) de titular de cargo, quando a lei o determinar.

XXIV – eleger os quatro membros do Conselho de Governo a que se refere o inciso V do art. 94;
XXV – autorizar celebração de convênio pelo Governo do Estado com entidade de direito público ou privado e ratificar o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Assembleia Legislativa nos dez dias úteis subsequentes à sua celebração; • (Inciso declarado inconstitucional em 7/8/1997 – ADI 165. Acórdão publicado no Diário da Justiça em 26/9/1997.)

XXVI – aprovar convênio intermunicipal para modificação de limites;

XXVII – solicitar a intervenção federal;

XXVIII – aprovar ou suspender a intervenção em Município;

XXIX – suspender, no todo ou em parte, a execução de ato normativo estadual declarado, incidentalmente, inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça, quando a decisão de inconstitucionalidade for limitada ao texto da Constituição do Estado;

XXX – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

XXXI – fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XXXII – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de crédito;

XXXIII – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XXXIV – aprovar, previamente, a alienação ou a concessão de terra pública, ressalvados:

a) os casos previstos no § 2º do art. 246 e nos §§ 3º e 8º do art. 247;

b) a alienação ou a concessão de terras públicas e devolutas rurais previstas no art. 247, com área de até 100ha (cem hectares);

XXXV – mudar temporariamente sua sede;

XXXVI – dispor sobre o sistema de previdência e assistência social

dos seus membros e o sistema de assistência social dos servidores de sua Secretaria; XXXVII – manifestar-se, perante o Congresso Nacional, após resolução aprovada pela maioria de seus membros, na hipótese de incorporação, subdivisão ou desmembramento de área do território do Estado, nos termos do art. 48, VI, da Constituição da República;

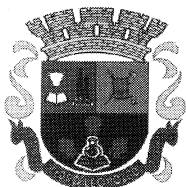
XXXVIII – autorizar referendo e convocar plebiscito nas questões de competência do Estado. XXXIX – conceder título de cidadão honorário do Estado.

§ 1º – No caso previsto no inciso XIV, a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos da Assembleia Legislativa, se limitará à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

§ 2º – A representação judicial da Assembleia Legislativa é exercida por sua Procuradoria-Geral, à qual cabe também a consultoria jurídica do Poder Legislativo.

§ 3º – O não encaminhamento, à Assembleia Legislativa, dos convênios a que se refere o inciso XXV, nos dez dias úteis subsequentes à sua celebração, implica a nulidade dos atos já praticados em virtude de sua execução.

§ 4º – O exercício da competência a que se refere o inciso XXXVIII dar-se-á nos termos da lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

[...]

§ 3º – A matéria de competência do Município, excluída a de que trata o art. 176, será objeto de lei municipal, de iniciativa do Prefeito, excetuados os atos privativos previstos na Lei Orgânica. [destacou-se]

17. Percebe-se então que a Constituição Estadual reservou ao Chefe do Executivo às competências previstas no art. 171, que são aquelas próprias do Município para legislar. Dentre elas, está a competência de legislar sobre a organização administrativa, as atribuições dos cargos públicos e regime de pessoal, planejamento do solo e conservação da natureza, dentre outros.

18. Não se olvidando da Carta Republicana, é obrigatório salientar que o art. 61 da CRFB88 prevê a competência privativa do Presidente da República, *in verbis*:

Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

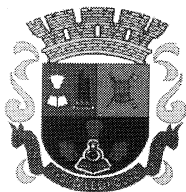
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e**



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

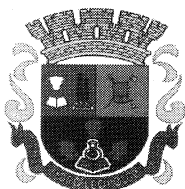
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

19. Nota-se que a Constituição Federal reservou de forma privativa ao Presidente da República legislar sobre atribuições de seus Ministérios e a organização administrativa do Executivo Federal.

20. Dito isso, cumpre destacar que a presente proposição, conforme já demonstrado amiúde, carrega diversos temas de competência única e exclusiva de iniciativa do Chefe do Executivo, de acordo com a Constituição Estadual e a Constituição Federal, acima expostos.

21. Os exemplos anteriormente citados e que constam na proposição, criando atribuições e funções para o Secretário Municipal de Meio Ambiente, por exemplo, cujo qual, enquanto membro do Poder Executivo, compete única e exclusivamente ao Prefeito Municipal legislar quanto às suas atribuições, afronta diretamente a Constituição do Estado e também a Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

22. Nesse sentido é clara a lição sobre o tema de Nelson Nery Costa:⁴

O Prefeito tem iniciativa privativa em algumas matérias que devam constar em Lei Orgânica, mas que em geral dispõe sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração, servidores públicos, seu regime jurídico e aposentadoria; **e criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública.** Se a competência privativa do Chefe do Executivo for desatendida, deve este vetar o projeto por inconstitucionalidade e, caso seja derrubado o veto, precisa propor ação direta de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça Estadual. [destacou-se]

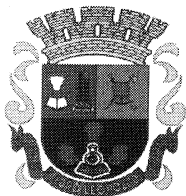
23. Também é preciso salientar que o projeto trata de alguns temas afetos ao direito urbanístico. Em que pese a competência para legislar sobre direito urbano ser comum ao legislativo e ao Executivo, àquelas medidas que, de alguma forma, envolvam o planejamento das políticas públicas de urbanismo e ou atribuições de órgãos públicos são, também, de competência do Executivo.

24. A título de exemplo, consta do projeto os seguintes artigos:

Art. 13 Toda a arborização urbana a ser executada pelo Poder Público, por entidade ou por particulares, mediante concessão ou autorização, desde o planejamento, a implantação e o manejo, deverá observar os critérios técnicos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 14 Nos casos de novas edificações, a liberação do "Habite-se" fica vinculada ao plantio de árvore no passeio em frente ao lote, observando o respectivo projeto de arborização do loteamento.

⁴ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 110.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

Art.15 Novos empreendimentos imobiliários de uso coletivo como loteamentos e condomínios, deverão apresentar para análise e aprovação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, projetos de arborização de canteiros centrais, praças e áreas verdes, obedecendo aos critérios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único - Os empreendimentos de uso coletivo em que constem áreas de preservação permanente, conforme definido por lei federal florestal, deverão apresentar junto ao projeto de loteamento quais são suas áreas e sua devida locação.

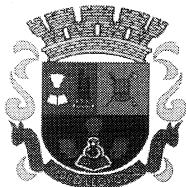
25. Tratando da elaboração do planejamento urbano, anota Hely Lopes Meirelles que:⁵

Toda cidade há que ser planejada: a cidade nova, para sua formação; a cidade implantada, para sua expansão; a cidade velha, para sua renovação”; acrescentando que “a elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, **devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do Prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população**”. [destacou-se]

26. Ou seja, as interferências que o projeto inevitavelmente fará tanto nas atribuições da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, do Conselho Municipal de Meio Ambiente e também nas substanciais medidas afetas ao direito urbanístico maculam o projeto de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

27. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da iniciativa do Executivo nesses casos, senão vejamos:

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16ª ed. Malheiros, São Paulo: 2006.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DISTRITAL 5.422/2014 PROPOSTA PELO PODER LEGISLATIVO. **LEI QUE INTERFERE NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS SUJEITOS À DIREÇÃO SUPERIOR DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 4º E 5º. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Distrital 5.422, de 24 de novembro de 2014 - que “dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governador do Distrito Federal e dá outras providências”.

2. **Apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, os dispositivos da Lei Distrital que ora se analisam atribuem deveres ao ESTADO, que, claramente, demandam a atuação da Administração Pública.**

3. **A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. Precedentes.**

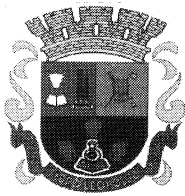
4. Agravo Interno a que se nega provimento.

(STF - AGR - 1232084, Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 13/12/2019, Data de Publicação: 03/02/2020).

[destacou-se]

28. Também da Suprema Corte o precedente:

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA**



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

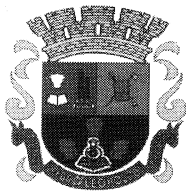
PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA.**

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada.

4. Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

estadual, de iniciativa parlamentar, **viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, e).**

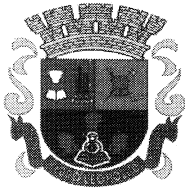
5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - 5140, Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/10/2018, Data de Publicação: 29/10/2018). [destacou-se]

29. É preciso enfatizar que não há dúvidas quanto ao interesse social e a finalidade meritória do projeto, ao visar maior proteção ao meio ambiente. Entretanto a intenção do legislador, por melhor que seja, não tem o condão de convalidar o insanável vício de iniciativa, que sequer o próprio Chefe do Executivo o convalidaria com a sanção.⁶

30. O Egrégio Tribunal de Justiça de Minas também possui precedente sobre o tema, conforme abaixo transcrito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL -

⁶ Tratando do tema da possível convalidação por parte do Chefe do Executivo, ensina João Trindade que a atual posição do STF, reforçada na ADI 2.867, de relatoria do Ministro Celso de Mello (2007) é de que não há margem para convalidação. “A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubstância da Sumula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. TRINDADE, João. **Processo legislativo constitucional**. 3ª ed. rev. ampl. atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.p. 125.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

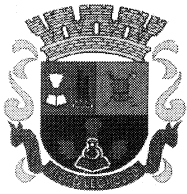
ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - (...).
- A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo. - O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder). - Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] **a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública.**" (STF. ADI 2443, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe: 03.11.2014).

(TJMG - ADI nº 1.0000.15.008699-9/000, Relator(a): Des.(a) BELIZÁRIO DE LACERDA, DJe: 02/12/2016 - destaquei). [destacou-se]

31. A preservação das respectivas competências constitucionais dos Poderes, enquanto detentores de fração do poder estatal, uno e indivisível, é regra



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

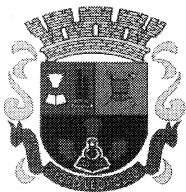
“Compromisso, Transparência e Cidadania”

basilar para a preservação do Estado Democrático de Direito, como ensina Meirelles:⁷

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante**”. Sintetiza, ademais, que **“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”**.

32. Portanto, considerando as disposições da Constituição Federal, da Constituição do Estado e a Lei Orgânica do Município, o projeto padece de vício de iniciativa, por violar a competência exclusiva do Chefe do Executivo para criar atribuições aos seus órgãos, bem como, legislar sobre planejamento urbanístico.

⁷ Op. Cit.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Compromisso, Transparência e Cidadania”

CONCLUSÃO

33. 9. Destarte, s.m.j., esta Procuradoria Jurídica entende que o Projeto de Lei n.º 008/2022, em que pese a louvável intenção e o salutar mérito da proposta, padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, pelos motivos já expostos amiúde, em afronta ao art. 2º e 61, § 1º, II, “b”, da CF/88, c/c art. 176 da Constituição Estadual de Minas Gerais.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 24 de março de 2022.



Hélder Sebastião Santos

Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo