



# Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

05  
3

## PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA AO PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº 03/2017.

**Autor: Vereador Jorge Jerônimo Teixeira dos Santos**

### EMENTA

**Estabelecer programas, metas e prazos ao Poder  
Executivo local. Ilegalidade e  
Inconstitucionalidade.**

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2017, de autoria do Ilustríssimo Senhor Vereador Jorge Jerônimo Teixeira dos Santos, que “Acrescenta o artigo 70-A e os parágrafos 9º e 10 no artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Caçapava.

Apresenta-se justificativa às fls. 04.

Com o devido respeito, esta Procuradoria entende que a propositura em análise não se mostra possível, uma vez que, interfere no Poder de Gestão do Município, violando a harmonia e independência entre os poderes, nos termos do artigo 2º da Carta Magna, vejamos:

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

D



# Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

06  
S

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. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro – 17 ed., São Paulo, Malheiros, 2013, p. 631)

O projeto em tela interfere sobremaneira nas atribuições do prefeito impondo metas e prazos em atividades típicas de gestão vejamos:

O prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo.

As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo e se expressam na condução dos negócios públicos locais; no planejamento das atividades, obras e serviços municipais; na apresentação de proposições e projetos de lei à Câmara de Vereadores; na sanção, promulgação e veto de projetos de lei; na elaboração da proposta orçamentária; na expedição de decretos regulamentares e demais atuações de caráter governamental. No desempenho dessas atividades de governo, o prefeito age com natural discricionariedade, para o atendimento do interesse público e promoção do desenvolvimento integral do Município.

As atribuições administrativas concretizam-se na execução de leis em geral e na realização de atividades materiais locais, traduzidas em atos administrativos (despachos em geral) em fatos administrativos (obras e serviços). Tais atribuições se expressam em instrumentos formais, unilaterais ou bilaterais (atos e contratos), e em execução de projetos, devidamente aprovados pelos órgãos técnicos competentes.

S



# Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

07  
3

Podendo, inclusive, após a edição de lei autorizativa, nos termos do quanto disposto pela Lei 8.987/1995, formalizar delegação de serviços públicos de titularidade do Município à iniciativa privada. No exercício dessas atribuições, nas atividades vinculadas o prefeito age segundo as explícitas imposições da lei, e nas atividades discricionárias com certa liberdade de atuação, nos aspectos permitidos pelo Direito. Em qualquer caso, porém, seus atos se sujeitam a anulação pelo Poder Judiciário se ilegais e lesivos de direito individual ou do patrimônio público.

Neste tópico analisaremos as principais atribuições do prefeito, expressas nessa dupla atividade de governo e administração do Município, assinalando os atos de sua competência exclusiva e os que dependem de prévia autorização legislativa ou de aprovação posterior da Câmara para sua perfeição e validade.

Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem a conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. Para os atos de administração extraordinária – assim entendidos os de alienação e oneração de bens ou rendas (venda, doação, permuta, vinculação), os de renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de tributos etc.) e os que acarretem encargos, obrigações ou responsabilidades excepcionais para o Município (empréstimos, abertura de créditos, concessão de serviços de utilidade pública etc.) -, o prefeito dependerá de prévia autorização da Câmara. Como tais atos constituem exceção à regra da livre administração do prefeito, as leis orgânicas devem enumerá-los. Todo ato que não constar dessa relação é de prática exclusiva do prefeito, e por ele pode ser realizado independentemente de assentimento da Câmara, desde que atenda às normas gerais da Administração e às formalidades próprias de sua prática.

Adverta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover

9



# Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

08  
S

cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-lo à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro – 17 ed., São Paulo, Malheiros, 2013, páginas 747/749)

A LOM é bem clara:

Art. 70 Ao Prefeito compete privativamente:

(...)

III - exercer, com o auxílio dos assessores municipais, a administração do Município;

No tocante a prestação de contas e relatórios da administração é dever do Chefe do Poder Executivo realizá-los, como leciona Hely Lopes Meirelles:

O prefeito tem o dever de *prestar contas* de sua gestão financeira e orçamentária anual à Câmara, bem como de *relatar sua administração* ao término de cada exercício e ao final de seu mandato. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro – 17 ed., São Paulo, Malheiros, 2013, página 782)

Ademais, a Administração Municipal somente pode fazer o que determina a lei, conforme Diogenes Gasparini, em Direito Administrativo, 16ª edição, Saraiva, 2011:

O princípio da legalidade significa estar a Administração

f



# Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

09  
7

Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. (...)

Essa Procuradoria acompanha o Parecer do IBAM nº 2552/2017, documento anexo.

No tocante ao enfoque político este deverá ser realizado pelos nobres Edis.

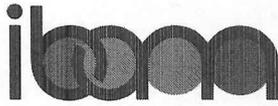
Desta feita, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer jurídico, o qual é apenas **opinativo**, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusão, é pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto.

Este projeto deve ser submetido às **Comissões de Justiça e Redação e Finanças e Orçamento**, conforme artigo 62 e seguintes do regimento Interno desta Casa.

**É o Parecer, s.m.j.**

Caçapava, 08 de agosto de 2017.

Luciana Aparecida dos Santos  
Procuradora Jurídica  
OAB/SP 244.712



instituto brasileiro de  
administração municipal

10  
/

## PARECER

Nº 2559/2017<sup>1</sup>

- PL – Poder Legislativo. Projeto de Emenda à LOM que determina ao Prefeito a apresentação e publicação de seu Programa de Metas. Inconstitucionalidade.

### **CONSULTA:**

Consulta uma Câmara sobre o Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal que determina ao Prefeito eleito a apresentação de Programa de Metas de sua gestão, no prazo de noventa dias após sua posse, determinando ainda a divulgação do Programa, a realização de debates públicos, a divulgação de índices de desempenho e outras regras a respeito, inclusive a obrigação de as leis orçamentárias contemplarem as ações do Programa de Metas.

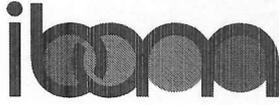
### **RESPOSTA:**

A Constituição Federal já obriga a formulação de um processo de planejamento, especificado no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais (art. 165).

O Plano Plurianual, editado por lei ordinária a cada quatro anos (art. 35, I, do ADCT) visa estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. Também aborda as metas fiscais a serem atingidas por tipo de programa e ação, bem como lista as despesas de duração continuada, condicionando toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo. É planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

As diretrizes orçamentárias compreendem as metas e prioridades

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CAÇAPAVA-SP)



11  
3

da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art. 165, § 2º). Trata-se, assim, de lei que, com estrito respeito ao disposto no Plano Plurianual, orienta a elaboração do orçamento.

O planejamento previsto constitucionalmente nada tem a ver com partidos políticos ou campanhas eleitorais e é editado através de lei formal, ou seja, com a participação do Legislativo, não sendo, como prevê o Projeto de Lei apresentado, um ato do Executivo. Cabe ao Prefeito a iniciativa das leis respectivas, mas chegando à Câmara, pode esta fazer alterações, não ficando adstrita a uma concepção prévia.

A emenda encaminhada retira da Câmara a sua necessária participação no processo de planejamento, ou seja, de definição das ações e programas a serem conduzidos visando o desenvolvimento municipal. O Prefeito pode até ter concepções próprias e pretender realizar essas ou aquelas ações. Mas nada fará se não contar com a aquiescência da Câmara.

Por apenas tais razões, o Projeto não merece aprovação.

De outro lado, os atos de administração e gestão dos serviços públicos cabem privativamente ao Prefeito, titular do poder de gestão e, conseqüentemente, da direção superior do Município, à vista do que dispõe o inciso II do art. 84 da Carta Magna, aplicável ao Município, em virtude do princípio hermenêutico da simetria de formas. Por isso, somente o Prefeito Municipal pode optar ou não pela criação de novas atribuições a seus órgãos, não sendo cabível a interferência do Legislativo.

Também ao Chefe do Executivo cabe privativamente a iniciativa das leis que tratem das leis orçamentárias (CF, art. 165)

Assim se pronunciou a Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo:

12  
/

"1. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Lei Orgânica do Município de Tietê nº 01/2013, que acrescentou o art. 52-A e §§ 1º a 6º à referida Lei Orgânica, que obriga o Prefeito eleito ou reeleito à apresentação do "Programa de Metas de sua gestão".

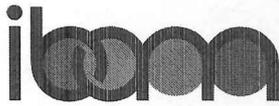
2. A prestação de contas dos atos de gestão se insere no dever genérico do Chefe do Executivo. Ato discricionário e sujeito à vontade política do governante.

3. Extrapola a função legislativa deliberar em caráter administrativo impondo ao Prefeito a obrigação de apresentar Plano de Metas a ser submetido ao conhecimento e debate público, com a publicação de indicadores de desempenho.

4. Matéria tipicamente administrativa. Iniciativa parlamentar. Invasão da esfera da gestão administrativa, reservada ao Poder Executivo Municipal. Violação ao princípio da separação de poderes (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição do Estado)". (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Processo nº 0111940-19.2013.8.26.0000, Requerente: Prefeito Municipal de Tietê, Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Tietê, 02/12/13).

Pertinente é a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF:

"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, transgredir 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).



13

No mesmo sentido:

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001 - v. Informativo 338. O preceito adversado dispõe que o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, definirá as tecnologias que poderão ser utilizadas no Sistema de Carga e Descarga Fechado de combustíveis e regulamentará as penalidades pelo não cumprimento da presente lei, bem como o destino das multas aplicadas. Entendeu-se que a norma, de iniciativa da Assembleia Legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta". (STF, ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão, Min. Cármen Lúcia, 17.3.2011).

Ao Poder Legislativo também não é concedida a possibilidade de determinar ao Prefeito tomar providências e em prazo certo. Sobre essa matéria:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse

14  


sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.3" (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau).

Em suma, não cabe à Câmara estabelecer regras como as constantes do Projeto de Emenda à Lei Orgânica, por afronta a princípios constitucionais acerca do planejamento e da iniciativa das leis e por agressão ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Lei Maior.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2017.