



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL		
- MOCOCA -		
PROTOCOLO		
NÚMERO	DATA	RUBRICA
1183	20/05/24	

PARECER JURÍDICO Nº 25/2024

REFERÊNCIAS:	<i>Processo legislativo. Criação de programa. Vício de iniciativa. Reserva de administração. Incentivos fiscais. Ano eleitoral. Inconstitucionalidade.</i>
INTERESSADOS:	<i>Presidente em exercício da CCJR Vereador Clayton Divino Boch</i>

Trata-se dos seguintes projetos de lei do Vereador supracitado:

- PL nº 043/2023 – Dispõe sobre o incentivo fiscal para o incremento do turismo no Município de Mococa e dá outras providências;
- PL nº 046/2023 - Dispõe sobre o incentivo fiscal para o incremento do turismo no Município de Mococa e dá outras providências.

O Presidente em exercício da Comissão de Constituição, Justiça e Redação insta este Procurador Jurídico a manifestar-se quanto à constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e vício de iniciativa dos mesmos, o que o faço nos termos adiante expostos:

Curiosamente, os projetos possuem o mesmo conteúdo. Então o que valer para um valerá para o outro e vice-versa.

Sem delongas, entendo que ambos os projetos apresentados, ainda que imbuídos de intenções nobres – por criarem campanhas, programas e obrigações ao Município (mais precisamente ao Poder Executivo) – seriam inconstitucionais.

É bastante comum que alguns Vereadores pensem que, ao poderem legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I da



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

CR/1988), teriam o direito de estabelecer regras para a Prefeitura cumprir, o que não é correto do ponto de vista do Direito, em razão do próprio art. 2º da Lei Maior, que trata da independência dos Poderes.

Em razão da chamada reserva de Administração – um típico princípio republicano “de freio e contrapeso” – é que o Chefe do Poder Executivo, em seu juízo de discricionariedade, pode determinar as prioridades do governo para o qual foi eleito. Dizendo de modo mais claro, o ordenamento jurídico não confere poder às Câmaras Municipais para determinar como as Prefeituras devem trabalhar, cabendo àquelas apenas indicar, cobrar e fiscalizar.

Nesse sentido:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. 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 ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Outrossim, esclareço já ter me manifestado de forma exhaustiva sobre os aspectos solicitados em diversos projetos semelhantes propostos por Vereadores em meus Pareceres Jurídicos nº 13 e 19/2024, aos quais remeto as partes interessadas, até mesmo por razões de economia processual e firme no artigo art. 31 do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil – Lei nº 8.906/1994:



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Art. 31. O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia.

§ 1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância.

§ 2º Nenhum receio de desagradar a magistrado ou a qualquer autoridade, nem de incorrer em impopularidade, deve deter o advogado no exercício da profissão.

Ademais, para que as partes interessadas não aleguem “implicância” de minha parte, consultei o IBAM que, ratificando meu entendimento em seu Parecer nº 1426/2024 (em anexo), acrescentou que os projetos ainda configurariam conduta vedada pelo art. 73 da Lei das Eleições, o que enseja cautela e responsabilidade por parte desta Casa Legislativa.

Assim, por razões de segurança jurídica, opina-se pela rejeição aos projetos.

Mococa, 20 de maio de 2024.



Donato César Almeida Teixeira

Procurador Jurídico
OAB/SP 238.618

PARECER

Nº 1426/2024¹

- FM – Finanças Municipais. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Incentivos fiscais para o turismo. Ano eleitoral. Análise de validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente Câmara, solicita parecer relativo a projeto de lei de iniciativa parlamentar, que visa criar incentivos fiscais para o incremento do turismo no Município.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a propositura em tela pretende a instituição de programa com o intuito de incentivo ao turismo local, a partir de incentivos fiscais para atrair a participação de patrocinadores e investidores. Desta feita, temos que 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.

Assim, 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 clientela 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 segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely

¹PARECER SOLICITADO POR DONATO CESAR ALMEIDA TEIXEIRA, PROCURADOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (MOCOCA-SP)

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 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" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

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. Rel. 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).

Além do mais, a propositura em tela interfere na estrutura e atribuições de órgãos e agentes do Poder Executivo. Logo, reiteramos que o projeto de lei submetido à análise é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos poderes encartado no art. 2º da Lei Maior.

No que se refere a autorização para Executivo firmar parcerias com particulares, convém rememorar que a celebração de parcerias pelo Executivo dispensa autorização Legislativa visto que a Constituição Federal não colocou sob controle prévio do legislativo a aprovação de celebração de convênios, acordos e demais ajustes do gênero (Parecer IBAM nº 2252/2021).

Com relação à possibilidade de concessão de incentivos fiscais em ano eleitoral, como sabido, o art. 73 da Lei nº 9.504/97 elenca as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral, dentre as quais, aquelas previstas no § 10, que proíbe a distribuição de bens,

valores ou benefícios por parte da Administração Pública, à exceção dos casos previstos em lei, especialmente daqueles inseridos nos chamados programas sociais autorizados em lei, cuja execução tenha se dado desde o exercício anterior ao do ano das eleições.

O objetivo do legislador ao acrescentar o § 10 ao artigo 73 da Lei das Eleições não foi outro senão afastar o uso da máquina pública como instrumento capaz de ensejar o comprometimento da igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral.

Com efeito, não é qualquer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios que enseje o descumprimento da regra eleitoral. Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a concorrência eleitoral ou de influenciar no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido pela lei encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Por todo o exposto, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 17 de maio de 2024.