



OFÍCIO SMG. Nº 202/ 2021

Ituiutaba - MG, 08 de novembro de 2021.

Exmo. Senhor

RENATO SILVA MOURA

DD. Presidente da Câmara Municipal de Ituiutaba.

ITUIUTABA-MG

Assunto: Resposta ao Ofício 344/2021

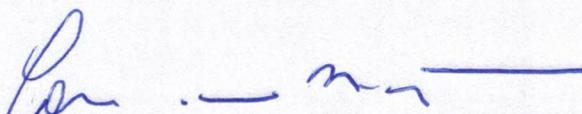
Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal.

Em resposta a indicação nº 196/2021 de autoria do Vereador Sinivaldo Ferreira Paiva - Boró, que solicitou estudo sobre a possibilidade de criar projeto de Lei Ordinária para dispor sobre o "Programa Wi-Fi Comunitário" nas praças, parques e pontos turísticos do Município de Ituiutaba-MG, por meio de convênios e parcerias público-privadas, esclarecemos que após parecer jurídico, verificou-se a possibilidade do Poder Executivo atender a indicação da Câmara Municipal quanto à confecção de proposta legislativa, desde que sejam respeitados os fundamentos concernentes às finanças públicas e ao regramento orçamentário, com destaque à legalidade orçamentária.

Assim, o Poder Executivo esclarece que a indicação será colocada como uma das ações a serem inseridas no Plano Municipal do ano de 2022.

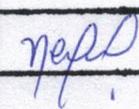
Aceite os meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


Conrado Henrique Nascimento Alves Pereira
SECRETÁRIO DE GOVERNO

Recebi 08/11/21

NOME: _____


Nayara Vilela de Carvalho
CPF 075.339.356-59
Assessor Legislativo

PARECER JURÍDICO

**DIREITO CONSTITUCIONAL - SISTEMA
FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - CRIAÇÃO
DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO
LOCAL - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS
PODERES - INDICAÇÃO DO LEGISLATIVO
AO EXECUTIVO - MEDIDAS DE INTERESSE
PÚBLICO**

Belo Horizonte/MG, 6 de julho de 2021.

Avenida Brasil, 1.666 - 2º Andar, Boa Viagem, Belo Horizonte/MG, CEP: 30140-004

Tel.: 55(31) 2537-2500 – www.mouraesiqueira.com

Filiais: Brasília e Goiânia

À Prefeitura Municipal de Ituiutaba – MG.

Aos cuidados da Procuradoria Jurídica,

Resumo: Parecer jurídico sobre a possibilidade do poder legislativo em indicar ao executivo a elaboração de proposta legislativa que institui programa de “wi-fi” comunitário nos espaços públicos municipais

Ilustríssimo Sr. Procurador Geral,

Em atendimento a honrosa consulta que nos foi solicitada, tecemos as seguintes considerações.

I – Da delimitação da matéria objeto do presente parecer

A presente consulta visa, tão somente, o apontamento da nossa posição jurídica sobre o questionamento realizado pelo Município de Ituiutaba, por intermédio do ofício nº 344/2021, com relação à possibilidade e legalidade de atender ao requerimento da Câmara Municipal de Ituiutaba, em formato de indicação sob o nº 196/2021, no sentido de orientar à Prefeitura Municipal, que elabore projeto de lei acerca da instituição do “Programa Wi-fi Comunitário”.

Destaca-se que, nos fundamentos da indicação é explicitado que a citada medida de interesse público visa instrumentalizar a inclusão digital na democratização da informação, no acesso à cultura e como ferramenta educacional, conquanto serão valorizados os espaços públicos, na medida em que ficarão mais atrativos.

II – Dos questionamentos:

II. 1 – É possível que a Câmara Municipal indique a confecção de projeto de lei ao Poder

Executivo local?

Avenida Brasil, 1.666 - 2º Andar, Boa Viagem, Belo Horizonte/MG, CEP: 30140-004

Tel.: 55(31) 2537-2500 – www.mouraesiqueira.com

Filiais: Brasília e Goiânia

Primeiramente, destaca-se que o presente parecer cinge-se à análise jurídica da matéria proponente, em termos de aspectos de sua constitucionalidade e legalidade, motivo pelo qual não se incursiona discussões de ordem técnica e questões que envolvem juízo de mérito sobre o tema colocado à apreciação, cuja análise é de responsabilidade dos setores competentes.

Cumprido esclarecer que, em observância ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Ituiutaba/MG, observou-se a possibilidade de o legislativo apresentar indicação às autoridades municipais, desde que versem sobre medidas de interesse público. Senão vejamos:

Art. 246 - Indicação é a proposição na qual o Vereador sugere às autoridades municipais medidas de interesse público.

Tendo em vista que os legisladores, quando têm alguma ideia para melhorar a cidade, mas não estão autorizados a apresentar no modelo de projeto de lei, podem realizar uma indicação, ou seja, uma sugestão ao Poder Executivo Municipal, a solicitação elaborada usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos que almejam instituir medidas para atender as demandas regionais.

Entretanto, ressalva-se que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo suprimir atribuições que lhes são comuns.

Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias capazes de expressarem o interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal.

Destarte, **conclui-se que pode ser realizada a indicação em face do Poder Executivo, mas com adstrita observância ao Princípio da Separação dos Poderes** (art. 2º da Constituição Federal de 1988), que auspícia a independência e harmonia entre os Poderes do Estado.

Neste passo, **como o projeto de lei abarca matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Local, lhe é conferida total autonomia na edição da normatividade, com**

adequação à estrutura do executivo, bem como às leis orçamentárias e financeiras, na medida em que irá criar obrigações na gestão fiscal e, portanto, deve ser verificado o interesse público local.

II. 2 – Como deve ser formulado o esboço normativo para que não haja nenhum vício de inconstitucionalidade?

Apesar do questionamento expressado no ofício ter retratado indicação para melhorar o espaço público local, que em regra, não é autorizado sobrevir em forma de projeto de lei, uma vez que diz respeito á pedidos de providências, CLARIVIDENTE QUE FOI JUNTADO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE ITUIUTABA/MG UM ESQUEMA DE PROPOSTA LEGISLATIVA, COM DETALHAMENTO DE ARTIGOS E INCISOS.

Nesse espeque, para fins de bem fundamentar a solicitação consubstanciada por meio de ofício e concernente à indicação de medida de interesse público ao executivo, passa-se ao exame dos aspectos de constitucionalidade e legalidade do modelo de proposta de lei documentado na indicação.

O primeiro ponto a ser analisado é acerca da constitucionalidade, no tocante aos aspectos formais.

Nesse prisma, certo que a República Federativa do Brasil exerce suas atividades legislativa e administrativa de forma descentralizada, através dos respectivos entes políticos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A descentralização não pressupõe qualquer tipo de hierarquia entre os entes, em que pesem todos estarem limitados aos preceitos da CRFB/88 (norma superior). Nesse rumo, a atuação do poder público municipal deve guardar compatibilidade com a dicção constitucional, como preceitua os arts. 18 e 30:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Avenida Brasil, 1.666 - 2º Andar, Boa Viagem, Belo Horizonte/MG, CEP: 30140-004
Tel.: 55(31) 2537-2500 – www.mouraesiqueira.com

Filiais: Brasília e Goiânia

Art. 30. Compete aos Municípios:

- legislar sobre assuntos de interesse local;

- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...). (grifo nosso)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, em simetria, reproduziu em seus artigos 169 e 171 a atribuição de competências do ente municipal:

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição. (...)

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

- sobre assuntos de interesse local, notadamente:

o plano diretor;

o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;

de saúde e higiene públicas, construção, trânsito e tráfego, plantas e animais nocivos e logradouros públicos;

a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;

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;

a organização dos serviços administrativos;

a administração, utilização e alienação de seus bens;

- 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:

o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

caça, pesca, conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais;

educação, cultura, ensino e desporto;

proteção à infância, à juventude, à gestante e ao idoso.

§ 1º – O Município se sujeita às limitações ao poder de tributar de que trata o art. 150 da Constituição da 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. (...). (grifo nosso)

No mesmo rumo dispõe a Lei Orgânica do Município de Ituiutaba que:

Art. 16 - Compete ao Município (CF-30):

I - legislar sobre assuntos de interesse local (CF-30) (....)"

Destarte, os Municípios, enquanto entes federativos, devem obediência ao disposto na CRFB/88, como também nas Constituição do Estado e em suas Leis Orgânicas, em virtude do

Avenida Brasil, 1.666 - 2º Andar, Boa Viagem, Belo Horizonte/MG, CEP: 30140-004

Tel.: 55(31) 2537-2500 – www.mouraesiqueira.com

Filiais: Brasília e Goiânia

princípio da simetria das formas, sendo plenamente viável a proposição legislativa de matéria de interesse local, como a de objeto do projeto de lei em tela.

Com relação ao requisito da iniciativa para a deflagração do processo, é preciso salientar que, ao dizer respeito à matéria de interesse local, não havendo nenhuma inconstitucionalidade formal quanto a este aspecto.

O segundo ponto a ser analisado é acerca da constitucionalidade, no tocante aos aspectos materiais.

Certo que a matéria veiculada no projeto é de interesse local e não esbarra nas competências privativas da União, estabelecidas no art. 22 da CRFB/88 e tampouco as competências concorrentes estatuídas no art. 24 da CRFB/88.

No entanto, deve ser ressaltado que **ordens relacionadas à criação de programas para concessão de serviços públicos de acesso gratuito em espaços públicos devem ser elaboradas fundamentadamente e não implicar tão só em direitos subjetivos individuais, sob pena de significar retardo/descontinuidade de políticas públicas ou desvio da forma legalmente prevista para a utilização de recursos públicos.**

Acerca da temática, destaca-se que o sistema financeiro e orçamentário, em especial execução orçamentária pela Administração Pública, encontra previsão no art. 167, incisos I e VI, da Constituição Federal, de maneira que se trata de dispositivo relacionado ao princípio da legalidade orçamentária, diretamente em conexão com a ideia de segurança orçamentária.

Desse modo, ao mesmo tempo que limita o poder do Estado, também direciona as atividades administrativas. Veja-se:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...)"
(grifo nosso)

Nessa toada, os princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário são instrumentos indispensáveis à manutenção da harmonia constitucional. Ao examinar sistematicamente o seu conteúdo, verifica-se que a efetividade do sistema financeiro e orçamentário garante que a Administração Pública tenha condições de executar atividades essenciais e, assim, concretiza importantes valores do Estado democrático de Direito.

Em termos gerais, na "atividade financeira", estão compreendidas as movimentações de arrecadação, gestão e gasto público, bem como a problemática do crédito público, de forma que todas essas seriam etapas de um mesmo processo voltado ao atendimento das necessidades públicas.

Aufere-se que o legislador da Carta Magna preconizou, ao lado da "constituição econômica", que constitui o modelo de trocas em regime de livre-iniciativa com vistas ao lucro, a "constituição financeira", que dá os parâmetros da atividade financeira dos diferentes entes federados de todos os níveis. Nesta conjuntura, na CFRB/88 estão previstas as necessidades públicas a serem perseguidas, bem como as etapas da atividade a serem desenvolvidas para lográ-las.

Para atingir a efetivação do conteúdo de direitos fundamentais compreendidos em serviços públicos como a saúde, educação, segurança, a promoção, a difusão e a preservação cultural, garantia da propriedade privada, o acesso à informação e meios tecnológicos, o Poder Público desenvolve uma complexa teia de atribuições e procedimentos, sendo que a marca republicana dá o tom desses processos e disciplina o sistema jurídico-financeiro em conceitos fundamentais, como: receita pública, fiscalização e controle, orçamento, dívida pública e despesa.

Nesse contexto, propositura legislativa não está autorizada a gerar obrigação financeira, sem estimar o respectivo impacto orçamentário, tendo em vista ideia de segurança orçamentária, que auspicia o princípio da legalidade orçamentária, pois, ao mesmo tempo em que limita o poder do Estado, direciona as atividades administrativas, conforme bem elucidado pelo doutrinador Canotilho (Cf. Ricardo Lobo Torres. In: Comentários à Constituição do Brasil.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Luiz Lenio (Org.). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1775).

Desta feita, quanto aos aspectos materiais de constitucionalidade, para que não haja vício a macular a proposição legislativa, devem ser obrigatoriamente observados os preceitos fundamentais constitucionais relacionados ao sistema financeiro e orçamentário, em especial à execução orçamentária pela Administração Pública (art. 167, VI, CF), bem como os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º, CF).

O terceiro ponto que merece análise é relativo à iniciativa para propor aludido comando normativo. A matéria que é trazida no presente projeto de lei pode ser proposta pelo Chefe do Poder Executivo, que tem atribuição para propor sobre as finanças municipais (art. 62, LOM).

Data máxima vênia, urge ponderar que, mesmo face à solicitação da Câmara Municipal ao Executivo para edição e encaminhamento de projeto de lei, da leitura ao esboço apresentado, constata-se a competência inicial para a edição foi atribuída ao legislativo, confira-se: "*a Câmara Municipal de Ituiutaba aprova e o Prefeito sanciona a seguinte lei (...)*"

Frisa-se que a matéria diz respeito a reserva privativa do Chefe do Executivo Municipal, conquanto gera interferência na gestão fiscal responsável pelo equilíbrio das contas públicas. O artigo 62, II, alíneas "f" e "h", da Lei Orgânica do Município de Ituiutaba/MG estabelece o seguinte:

Art. 62 - Compete, privativamente, ao Prefeito (CF- 84):

(...)

XV - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Lei Orgânica; (...)" (grifo nosso)

Portanto, para que não ocorra vício de iniciativa, sugere-se que, ao elaborar a proposta legislativa pelo Chefe do Executivo Municipal, ora dotado de autonomia na confecção, no que concerne especialmente aos seus detalhamentos e diretrizes, altere-se o texto mencionado. Desse modo, entende-se que **DEVE CONSTAR EXPRESSAMENTE SER A**

PROPOSITURA LEGAL DE AUTORIA DO EXECUTIVO, que “em nome do Município de Ituiutaba, por seus representantes aprova e, a Prefeita Municipal, sanciona a seguinte lei (...)”

Importante dizer outrossim que a proposição cria obrigação financeira ao Poder Executivo Municipal e, segundo as lições de Hely Lopes Meirelles, é necessário pontuar quais são as leis que, via de regra, são privativas a iniciativa por parte do Prefeito Municipal. Confira-se:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”¹

De outro lado, o terceiro ponto a ser averiguado diz respeito aos aspectos de legalidade, de forma a vislumbrar se há algum vício ou incorreção na proposta legislativa rascunhada pela Câmara Municipal de Ituiutaba/MG.

A Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, impõe restrições às operações financeiras e exige a observância dos procedimentos que ora estabelece, sendo que há dispositivos que tratam dos requisitos genéricos para a geração de despesa pública.

No artigo 16, incisos I e II e § 1o, da já citada lei, denota-se que, **anteriormente à geração de despesas públicas decorrentes de serviços públicos visando atender interesses locais, seja realizado um estudo de impactos orçamentários, a fim de se constatar a adequação orçamentária e financeira do município.** Confira-se:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 732/733.

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

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. (...)" (grifos nossos)

Tal exigência reforça as previsões no sentido de que não será admitida a realização de despesa pública sem a respectiva adequação orçamentária e, portanto, incumbirá à Municipalidade, assim, arcar as obrigações decorrentes da concessão do serviço público de internet gratuita nos locais de acesso coletivo.

Preconiza-se que deve conter indicação do crédito pelo qual passará a correr a despesa, por meio de um estudo pormenorizado acerca da adequação orçamentária da despesa, o que se traduz em dotação específica e suficiente.

Nesta conjuntura, orienta-se que **o projeto de lei vislumbrado, para que não incorra em vício de inconstitucionalidade, deve observar o orçamento público municipal, eis que origina dívida pública estritamente vinculadas às hipóteses constitucionalmente permitidas.**

Nesses termos, entende-se que o projeto cuja matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode comprometer as finanças do Município e acarretar dificuldades na execução de políticas públicas, porquanto deve atentar-se à "regra de ouro" da gestão fiscal responsável: o equilíbrio das contas públicas.

Por estas razões, entende-se que o projeto de lei em referência para ser legal e constitucional, precisa obrigatoriamente atender a todos os requisitos legais relativos à matéria, dentre os quais os princípios da Administração Pública e as normas de Direito Financeiro.

III – Conclusão

Pelo exposto, conclui-se pela possibilidade do Poder Executivo em atender à indicação da Câmara Municipal quanto à confecção de proposta legislativa, desde que seja respeitado ao Princípio da Separação dos Poderes, que concede autonomia na confecção dos preceitos normativos.

Além do mais, deve-se mencionar também que, em termos gerais, não há vício de inconstitucionalidade formal, tampouco de iniciativa, porém, visando obstar eventual inconstitucionalidade (material), que impediria a deliberação em Plenário e por consequência, caberia a análise de mérito e do interesse público aos Vereadores, certo que devem ser respeitados os direitos fundamentais concernentes às finanças públicas e ao regramento orçamentário, com destaque à legalidade orçamentária.

Sendo essas considerações.

Belo Horizonte, 06 de julho de 2021.

Cordialmente,

WEDERSON
ADVINCULA
SIQUEIRA:045264
93660

Assinado de forma digital
por WEDERSON
ADVINCULA
SIQUEIRA:04526493660
Dados: 2021.07.06 17:46:04
-03'00'

MOURA E SIQUEIRA ADVOGADOS ASSOCIADOS
Wederson Advíncula Siqueira – OAB/MG 102.533