



PARECER JURÍDICO Nº 028/2025

Proposição de Lei nº 02/2025. Autoria do Poder Legislativo. Dispõe sobre a pavimentação e operação tapa buraco em vias públicas do Município de Ouro Branco. Do prazo legal. Da iniciativa para propositura de lei. Do processo legislativo. Sanção e promulgação. Art. 57 da Lei Orgânica do Município de Ouro Branco.

RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Ouro Branco, Minas Gerais, encaminha ao Poder Executivo, que remete a Procuradoria Jurídica, a Proposição de Lei nº 02/2025, que “Dispõe sobre a pavimentação e operação tapa buraco em vias públicas do Município de Ouro Branco”.

A análise empreendida pela Procuradoria Jurídica, visa, cumprir a determinação do art. 5º, incisos XIX e XXXVI da Lei nº 2.533, de 21 de dezembro 2021, *in verbis*:

Art. 5º. A Procuradoria-Geral do Município – PGM – tem como competência planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do Município, notadamente no que se refere às atividades de:

XIX - propor, ao Prefeito, alterações no ordenamento jurídico municipal, bem como **a elaboração de vetos** e o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade ou outros instrumentos jurídicos de controle de constitucionalidade, quando for o caso.

XXXVI - elaborar e coordenar a elaboração de projetos de lei e **vetos;** (GRIFO NOSSO).

Considerando a competência da Procuradoria Municipal, de conduzir a elaboração de vetos, e feitas as considerações iniciais, passamos a opinar:

FUNDAMENTAÇÃO

Do prazo legal

Elyz



Preliminarmente importante considerar que a proposição legislativa foi encaminhada na data de 18 de fevereiro de 2025, tendo o poder executivo o prazo de 15 (quinze) dias, contados da data do seu recebimento para sancionar ou vetar, conforme dispõe os arts. 57 e 58 da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 57. A proposição de lei, resultante de projeto aprovado pela Câmara Municipal, será no prazo de dez dias, enviada, pelo Presidente da Câmara, ao Prefeito que, concordando, o sancionará e o promulgará, no prazo de quinze dias úteis, contados na data do recebimento. (grifei)

Art. 58 Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto. (grifei)

Tal prazo encontra-se ainda disciplinado na Constituição Federal de 1988, no art. 66, que assim dispõe:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. (grifei)

Ante o exposto, considerando o prazo legal, tem o poder executivo o prazo até 14 de março de 2025 para manifestação, sendo, portanto, tempestivo.

Do vício de iniciativa

De acordo com a estrutura federativa brasileira, a autonomia de que dispõem os Estados-membros e os Municípios não é ilimitada, sujeitando-se aos princípios e regras gerais adotados pela União, ente eles o princípio da Separação dos Poderes.



Os Municípios, pois, consoante determina o art. 18 da Constituição Federal de 1988 é dotado de autonomia política, administrativa e financeira. No mesmo sentido, dispõe o 165, §1º da Constituição Estadual é, *in verbis*:

Art. 146. *Omissis*.

§ 1º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

Seus poderes, conforme estabelece o art. 173 da mesma Constituição, independentes e harmônicos entre si, são o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Por sua vez o artigo 68, dispõe que não será admitido aumento na despesa prevista. E, por fim o art. 153 estabelece:

Art. 153 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual de ação governamental;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – o orçamento anual.

A Lei Orgânica, por sua vez, aponta que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre matéria de natureza orçamentária, já que deve partir do Poder Executivo o planejamento e a projeção dos gastos com os serviços públicos.

Efetivamente a lei aprovada de iniciativa do legislativo, ora em apreciação pelo Executivo, traz em seu bojo determinações que, por sua natureza, são da esfera exclusiva do Prefeito.

A tarefa de administrar o Município engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, o dever de manter e conservar as vias públicas.

Em que pese a Proposição em análise tenha indicado qual dotação orçamentária seria utilizada para cumprimento da obrigação imposta, cabe ao chefe do Executivo aplicar uma política determinada em favor das necessidades do Município.

Dessa maneira, percebe-se que a proposta invade a esfera de poder atentando ao princípio da harmonia e independência dos poderes constituídos. O legislativo não pode e não deve invadir



a esfera administrativa do Município, estabelecendo programa destinado à manutenção e conservação das vias públicas, a partir de realização periódica de operação tapa buraco.

Ao legislativo cabe legislar no que lhe compete regulando e controlando a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Segundo Hely Lopes Meirelles:

[...] aí está 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. A interferência de um Poder em outro é ilegítima, atenta o princípio constitucional da independência dos poderes constituídos.

Cabe ressaltar a transcrição a seguir que, por si só, justifica o presente veto:

Em sua função normal e predominante sobre os demais, a câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém que se repita, a que o Legislativo provê in genere; o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, nomeações pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da administração e tudo o mais que se traduzirem atos e medidas de execução governamental.

A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a criação de novas atribuições para o Poder Executivo:

Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6 .095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. **1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.** Precedentes: ARE nº 1.022 .397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min . Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR,



Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14 . 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 1337675 RJ 0019862-54.2020.8.19 .0000, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 20/06/2022)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.962/2023 - MUNICÍPIO DE ITAÚNA - AVALIAÇÃO PERIÓDICA DAS VIAS PÚBLICAS URBANAS E RURAIS DE RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal . A promoção de fiscalização e avaliação das vias públicas urbanas e rurais que se encontram sob a responsabilidade do Município de Itaúna confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal, com a obrigação de atuar elaborando cronogramas para as vistorias eventualmente realizadas nas vias municipais, além da criação de comissão multidisciplinar para liderar a inspeção, cuja realização será acompanhada dos munícipes, revelando-se necessária a definição de estrutura e servidores para desempenho das novas atividades. A Lei Municipal n. 5.962/2023, de iniciativa parlamentar, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 25369532920238130000, Relator.: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 08/05/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 15/05/2024)

Pelo exposto, restou demonstrada a usurpação de competência na propositura legislativa da norma em questão, vício passível de invalidação.

Do vício formal do processo legislativo

Além do vício de iniciativa, a Proposição de Lei nº 02/2025 padece de vício formal quanto ao processo legislativo. Isso porque, a propositura legislativa de criação da obrigação assinalada e, portanto, de despesa obrigatória, não foi acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, em direta contrariedade ao expresse comando insculpido no art. 113, do ADCT, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que assim preceitua, *in verbis*:



Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Destarte, na medida em que o presente Diploma Legal, ao impor ao Poder Executivo a prestação de serviço público, criará despesa obrigatória, sendo certo que a inexistência da aludida estimativa é suficiente para a configuração da inconstitucionalidade da Proposição questionada.

Nesse sentido, é a mais recente jurisprudência da Excelsa Corte, a qual, malgrado trate de questão concernente à renúncia de receita, também se aplica à hipótese analisada, na medida em que lastreada na inobservância do supratranscrito dispositivo constitucional também destinado à situação de criação de despesa obrigatória, como no caso assinalado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - ÍNDICES DE ATUALIZAÇÃO - INICIATIVA PARLAMENTAR - ESTUDO DE IMPACTO - AUSÊNCIA. - O estabelecimento de índice de atualização de créditos municipais, com possibilidade de escolha daquele de menor valor inserida pelo Poder Legislativo local, sem a realização de estudo prévio de impacto econômico-financeiro, denota inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 113 do ADCT, aplicável aos municípios por força de precedente firmado pelo STF. V .V. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ITABIRITO - LEI MUNICIPAL N.º 3.557/2021 - IPCA COMO INDEXADOR PARA CORREÇÃO DOS TRIBUTOS, CONTRIBUIÇÕES, MULTAS E DEMAIS VALORES FIXADOS DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE GASTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO - INGERÊNCIA INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO NÃO CONFIGURADA - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES RESPEITADO - INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - O col . STF sedimentou o entendimento, em regime de repercussão geral (Tema n.º 1.217), no sentido da "possibilidade de os municípios fixarem índices de correção monetária e taxas de juros de mora para seus créditos tributários em percentual superior ao estabelecido pela União para os mesmos fins" (RE n.º 1346152 RG/SP, Rel . Min. Luiz Fux, pub. em 25/05/2022) - Tendo em vista que a Lei n.º 3 .557/2021, do Município de Itabirito, ao estabelecer o IPCA como indexador para correção de valores dos tributos, contribuições, multas e demais valores fixados de competência do município nos exercícios financeiros, não implementou benefícios fiscais, tampouco versou sobre isenções, diminuição de alíquota, redução de base de cálculo ou renúncia de receita - que poderiam, em tese,



provocar grave impacto orçamentário e relevante desequilíbrio financeiro -, a improcedência do pedido inicial é medida que se impõe, porquanto não verificada a arguida inconstitucionalidade formal, tampouco material.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 16285226520228130000, Relator.: Des. (a) Armando Freire, Data de Julgamento: 26/06/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 26/07/2024) (grifei)

Em conclusão, pelo fato de a Proposição de Lei nº 02/2025 questionado não ter sido instruído com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do serviço público a ser instituído, apresenta-se configurado o vício formal passível de invalidação.

CONCLUSÃO

Mediante o acima exposto, em atendimento ao art. 57 da Lei Orgânica do Município de Ouro Branco, recomendamos o veto total à Proposição de Lei nº 02/2025 que “ Dispõe sobre a pavimentação e operação tapa buraco em vias públicas do Município de Ouro Branco”, por apresentar vício formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, bem como vício quanto à elaboração do processo legislativo, por ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro do serviço público a ser instituído.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Ouro Branco, 13 de março de 2025.


Emanuele Almeida de São José
Procuradora Municipal


Maria Aparecida Coelho da Cunha
OAB/MG 39.794
Procuradora Geral