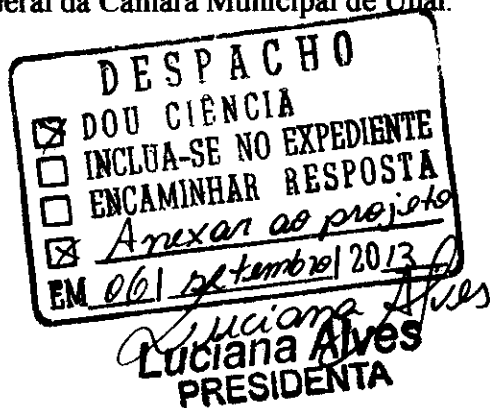




CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG

Ofício Conjunto s/nº Consultorias Legislativa e Orçamentária, Assessoria Jurídica e Secretaria-Geral da Câmara Municipal de Unaí.



Unaí (MG), 29 de agosto de 2013.

Senhora Presidenta,

Como forma de dar ciência a V. Exa. da tramitação do Projeto de Lei n.º 76, de 21 de agosto de 2013, que “altera dispositivo da Lei n.º 1.552, de 26 de maio de 1995, que “dispõe sobre o plano de cargos e salários dos servidores do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Unaí – Saae -” servimo-nos do presente expediente para deixar sedimentado a opinião técnica, jurídica e orçamentária desta Casa de Leis sobre a matéria.

A proposição em apreço foi devidamente apreciada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM -, sendo taxada com vício insanável de inconstitucionalidade, conforme Parecer n.º 2.506/2013, de 27 de agosto de 2013.

Vários outros motivos que ferem gravemente a matérias são: descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por criar despesa que é impossível ser estimada e estar o Município impossibilidade de propor tal matéria tendo em vista o alto percentual de despesa com pessoal.

A inviolabilidade dos Vereadores tem a mesma profundidade da dos Deputados Estaduais (artigo 27, parágrafo 1º, da Constituição Federal), Deputados Federais e Senadores (artigo 53, da Carta Maior, com a redação seguinte: “Os Deputados e Senadores



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG

são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”).

Neste quadro, a inviolabilidade constitui cláusula de irresponsabilidade, prevista em favor do exercício do mandato dos parlamentares, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais.

Como exceção da regra geral da responsabilidade, da qual não escapa sequer os Chefes dos Poderes, a norma sobre a inviolabilidade deve ser interpretada restritivamente. E, da leitura da regra constitucional verifica-se que a não responsabilidade incide, apenas, nos campos penal e civil: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

Este o campo da inviolabilidade. A improbidade administrativa não tem caráter penal, já que a própria Constituição Federal cuidou de ressaltar que as penalidades deveriam ser fixadas sem prejuízo da ação penal cabível (artigo 37, parágrafo 4º).

É certo que, dentre as penas previstas, encontram-se algumas que poderiam ser classificadas como de natureza civil: o ressarcimento do erário e a multa.

Outras, todavia, não têm esta natureza. Com efeito, a suspensão dos direitos políticos constitui sanção de natureza política; a perda da função pública e a proibição de contratar com o Poder Público têm natureza administrativa e a proibição de receber benefícios fiscais ou creditícios tem natureza fiscal e administrativa.

Assim, é claro que as sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa têm natureza e escopo variado, nunca penal, apenas às vezes civil, outras vezes administrativa ou fiscal.

Portanto, o fato de a improbidade administrativa ter sido cometida por ocasião



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG

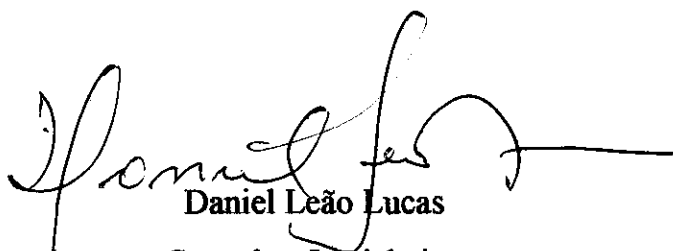
de um voto proferido por um parlamentar não afasta a possibilidade de ajuizamento da ação: afastará apenas, quando for o caso, as sanções de natureza civil mas possibilitará a aplicação de outras penalidades, de natureza diversa.

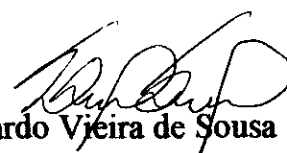
Enfim, ainda que se reconheça que os parlamentares têm inviolabilidade pelo voto, há que se considerar que esta tem incidência restrita à seara penal e civil e que a Lei de Improbidade Administrativa tem penalidades de outras naturezas, além da civil.

Mesmo entendimento esposado pelo IBAM, no Parecer n.º 1.613/2012, quanto à responsabilização dos Vereadores.

Por todo o exposto, tecnicamente o projeto é inviável e fica à conveniência dos Edis a utilização de critério exclusivamente político para aprovação da proposição.

Atenciosamente,

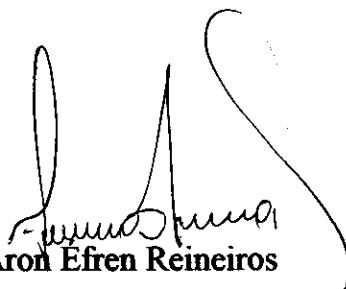

Daniel Leão Lucas
Consultor Legislativo


Eduardo Vieira de Sousa
Consultor Orçamentário





CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



Aron Efren Reineiros

Assessor Jurídico

**A Excelentíssima Senhora
Presidenta da Câmara Municipal de Unaí
Luciana Alves Caldeira
Unaí- Minas Gerais**





PARECER

Nº 2506/2013¹

- SM – Servidor Público. Fixação, alteração e revisão geral de vencimentos só por meio de Lei. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, expõe e indaga o seguinte, *in verbis*:

"É legal a pretensão prevista no art. 1º do Projeto de Lei 76/2013, referente à alteração do art. 17 da Lei n.º 1552/1995?"

A Consulta segue documentada com a 1) Cópia do PL 76/2013; 2) Cópia da Mensagem do Prefeito Municipal; 3) Cópia da Justificativa do Diretor da Autarquia Municipal; e 4) Cópia da Lei n. 1552/1995.

RESPOSTA:

A Consulta consiste na legalidade e constitucionalidade do art. 1º do Projeto de Lei nº 76/2013, que pretende alterar o art. 17 da Lei (M) nº 1552/1995 nos seguintes termos:

"Art. 1º O caput do artigo 17 da Lei n.º 1.552, de 26 de maio de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 17. Os vencimentos previstos na Tabela Salarial (anexo IV) poderão ser corrigidos por Portaria do Diretor do SAAE, a título de antecipação salarial, a qual deverá ser compensada por ocasião da revisão anual da remuneração ou de enquadramento decorrente de alteração da estrutura de carreiras".

¹PARECER SOLICITADO POR DANIEL LEÃO LUCAS, CONSULTOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (UNAI-MG)



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAI - **ABAMIG**

Assim, com a presente Lei visa a Administração possibilitar que a revisão geral anual dos servidores do SAAE ou o enquadramento decorrente da alteração da estrutura de carreiras seja antecipada por Portaria do Diretor do SAAE, o que é de todo inadmissível.

Quando a Constituição Federal determina em seu art. 37, XI, que "lei" fixará o valor da remuneração dos servidores públicos, isso quer dizer que a lei e somente ela poderá fazê-lo. No caso, a lei nunca poderá autorizar que qualquer aumento decorrente da alteração da estrutura de carreiras seja antecipada por Portaria do Diretor do SAAE.

O mesmo se diga em relação à revisão geral anual, ou seja, a revisão geral anual prevista no art. 37, X, da CRFB/1988 exige igualmente a proposição de lei.

Em suma: a pretensão prevista no art. 1º do Projeto de Lei nº 76/2013, referente à alteração do art. 17 da Lei (M) nº 1552/1995 é de todo inconstitucional, razão pela qual não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2013.



PARECER

Nº 1613/2012

- EL – Eleição. Discussão e aprovação de Projeto de Lei que altera o perímetro urbano da sede municipal. Possível afronta à Lei das eleições.

CONSULTA:

Relata uma Câmara que recebeu do Executivo um Projeto de Lei que altera o perímetro urbano da sede do Município.

O consulente fala da competência municipal para dispor a respeito, citando artigos da LOM e da Lei nº. 6.766/1979.

A seguir, transcreve o art. 73 e seus parágrafos 4º, 5º, 7º e 10, da Lei nº. 9.504/1997.

Aduz que o Prefeito, ainda em exercício do mandato, é candidato à reeleição; o Presidente da Câmara Municipal é candidato à Vice-Prefeito; e vários vereadores disputam novamente o cargo eletivo.

Na mensagem que encaminha o Projeto de Lei está dito que estão sendo atendidas reivindicações de moradores residentes na região da saída do Município, dando ao Projeto uma abrangência substancial, porquanto ao se ampliar o atual perímetro urbano será propiciado o desenvolvimento e a expansão urbana, abrangendo inúmeras propriedades e loteamentos em processo de urbanização, inclusive a área onde será constituído o Campus de uma Universidade Federal e, também, chácaras dentro desse novel perímetro, beneficiando-se, por isso mesmo, os moradores dessa regiões, notadamente junto aos serviços postais e financiamentos bancários. Ademais, o novo perímetro compreenderá a Cooperativa Agrícola, empreendimentos do ramo de moteleria, além de



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAI - AMIG

propriedades até então rurais.

Acrescenta a Mensagem que a ampliação do perímetro urbano gera diversos benefícios à população e responsabilidades à Administração, como possibilidades de parcelamentos para fins urbanos, política de dotação de infraestrutura urbana, política de controle de expansão, do uso e ocupação do solo urbano, de modo a evitar a expansão urbana sobre áreas inadequadas, evitar vazios urbanos e especulação dos benefícios públicos, atendimento à dinâmica e tendência geográfica de crescimento da cidade, etc.

Indaga:

A proposição infringe a legislação eleitoral, desequilibrando a disputa entre os candidatos (ocupantes de mandato *versus* não ocupantes de mandato), tanto a cargos do Executivo ou do Legislativo? Se considerado ilegal o Projeto, os atuais vereadores, candidatos, têm responsabilidade eleitoral pelo voto preferido em tal matéria? A que tipo de consequências estão sujeitos?

RESPOSTA:

A urbanização é um fenômeno espontâneo de transformação de áreas rurais em áreas de uso com características urbanas. Pode ocorrer, também, a atuação deliberada do Poder Público, que ao definir determinadas áreas como integrantes do perímetro urbano ou de expansão urbana, propicia a ocupação dessas áreas, normalmente através do parcelamento do solo.

Cabe ao Município definir regras sobre a ocupação do solo urbano, a teor da norma constante do art. 30 da Constituição Republicana, que a ele atribui a competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." (inciso VIII). Paralelamente, o art. 182 da CF é bastante claro, ao dispor que cabe à Lei municipal fixar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, de modo a ordenar o



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAI - MG

inteiro desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As normas urbanísticas, emitidas pelo Poder Público no exercício regular do poder de polícia administrativa, podem se exteriorizar como obrigações de fazer, de não fazer ou de deixar fazer e seus objetivos são sempre de ordem pública, buscando o interesse e a satisfação comunitária. O instrumento básico de que se serve o Município para estabelecer as normas de organização do território urbano é o Plano Diretor, que estabelece normas técnicas e legais de organização e ocupação do espaço urbano, indicando as prioridades da Administração em termos de investimento, induzindo a forma e o sentido de ocupação dos espaços, disciplinando e controlando as atividades. Constituem normas complementares ao Plano, ainda que estas possam existir sem a concepção geral referida, as Leis que dispõem sobre o perímetro urbano e sua área de expansão, que estabelecem as limitações e as normas técnicas sobre obras, que tratam do sistema viário, que determinam as possibilidades de uso e ocupação do solo, que estabelecem as formas de zoneamento, que impõem regras sobre os loteamentos, além de outras voltadas à estética urbana ou à proteção ambiental.

A teor do que consta dos artigos 40, § 4º, I e 43, II, do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001, as proposições e alterações legais concernentes ao Plano Diretor, aí incluída a Lei que fixa o perímetro urbano, deverão ser levadas ao conhecimento público, para discussão, em audiências que podem ser promovidas pela Câmara, de preferência com a presença dos técnicos que elaboraram o Projeto e de membros de entidades que representem a vida econômica e social do Município. Tais atividades, de cunho democrático, poderão sugerir alterações no Projeto, a ser conduzidas quer pelo Executivo como pelo Legislativo.

O art. 73 da Lei Eleitoral cita algumas condutas capazes de desequilibrar a igualdade que deve existir entre os candidatos, sendo, por isso, proibidas, como, por exemplo, ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAI **IBAMIG**

Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; fazer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em Lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Acerca da aplicação das Leis eleitorais aos atos da Administração, o IBAM fez publicar interessante estudo, sob o título "Eleições, concursos públicos e admissão de servidores", disponível aos associados em sua página eletrônica. No mesmo local pode ser acessado o artigo, da lavra de Fabiano Gonçalves Carlos, denominado "Ação municipal em ano eleitoral. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios", publicado na Revista de Administração Municipal nº. 267.

Não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação pelo Direito Eleitoral, pois o bem jurídico protegido pela Lei eleitoral 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.

Em resumo, as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. No caso presente, cabe repetir que as proposições de alteração do perímetro urbano devem ser levadas à discussão em audiências públicas, consistindo dever da Câmara organizá-las e convocá-las. Neste período pré-eleitoral, contudo, as proposições e discussões exercerão, por certo, grande impacto sobre a população, podendo, inclusive, servir de palco para os candidatos a cargos eletivos.



CÂMARA MUNICIPAL DE UNIAÓBAMIG

Mesmo que não ocorram audiências públicas, a simples aprovação do Projeto de Lei, pela sua abrangência, pelas suas repercussões, certamente poderá refletir nas opções de voto dos eleitores. Cabível, por tais razões, entender que a discussão e aprovação do Projeto encontra-se vedada pela Lei Eleitoral. A conduta desponta como contrária à legalidade e à moralidade. Se assim for considerada pelo Judiciário, os infratores, inclusive os vereadores, ficam sujeitos às penas de multa e cassação do registro ou do diploma, podendo ainda responder por improbidade administrativa, sob as penas da Lei respectiva.

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, 06 de agosto de 2012.