



# PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES

Ribeirão das Neves/MG, 25 de Julho de 2018.

**MENSAGEM DE VETO: 005/2018**

**ASSUNTO: VETO TOTAL À PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 075/2018 - PROJETO DE LEI Nº 034-C/2018.**

ENTRADA NA MESA

Em: 09/10/18

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do inciso II do art. 85 e Inciso IV, do art. 95 da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público e à própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Proposição de Lei nº 075/2018, referente ao Projeto de Lei Complementar nº 034-C/2018, aprovada por essa egrégia Câmara Municipal, em reunião ordinária realizada no dia 03/07/2018 e encaminhado a esta Prefeitura no dia 12 de Julho de 2018.

A Proposição de Lei nº 075/2018, *data máxima vênia*, fere princípios constitucionais e a separação da autonomia dos poderes públicos, razão pela qual sou levado a cumprir a Lei Orgânica e vetar, no todo, o referido Projeto, tendo em vista o Parecer Jurídico nº 303/2018 exarado pela Procuradoria Geral do Município, datado de 25 de Julho de 2018 (anexo), contendo as razões de fato e de direito ensejadoras deste veto.


As razões para o veto na integralidade se sustentam na manifesta invasão do Poder Legislativo na esfera de atribuições do Poder Executivo, violando os princípios da harmonia e independência dos poderes.

Desta forma, retorno referido Projeto a essa egrégia Casa de Leis, para apreciação dos Ilustres Edis.

Ao ensejo, renovo a V. Exa. minha distinta consideração.

  
MOAGIR MARTINS DA COSTA JÚNIOR  
Prefeito Municipal

  
Tharsis Bastos  
Secretário Municipal  
de Governo

  
Dr. Marcelo Fonseca da Silva  
Procurador Geral do Município  
OAB/MG 55.407

Exmo. Sr.

**LEANDRO ALVES ROCHA**

Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves/MG



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## **PARECER PROGEM Nº 303/2018 – 25/07/2018**

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO.**

**ASSUNTO: PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 075/2018, REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 034-C/2018 – QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO ENVIO DE CÓPIA DOS EDITAIS E DAS MINUTAS DE CONTRATOS DE TODAS AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO REALIZADAS PELO PODER EXECUTIVO ÀS COMISSÕES PERMANENTES E FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS E LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES" - INCONSTITUCIONALIDADE – VETO INTEGRAL.**

Foi encaminhado a esta Procuradoria Geral do Município, pela Secretaria Municipal de Governo, através do MEMO. SMUG. 0742/2018, para análise e parecer, a Proposição de Lei nº 075/2018, relativa ao Projeto de Lei nº 034-C/2018, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, aprovado pela Câmara Municipal na Reunião Ordinária do dia 03/07/2018, conforme informações contidas no OF. 281/GP/ATL/2018 – Gabinete do Presidente Vereador Leandro Alves Rocha.

Referido Projeto de Lei tem o seguinte teor:

*Art. 1º – O Poder Executivo Municipal, através de sua Comissão de Licitação, fica obrigado a enviar cópia dos Editais e minutas de contrato de todas as modalidades de licitação realizadas às Comissões, a Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas e Legislação, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves.*

*Parágrafo Único: Aprovado o Edital e a minuta do Contrato pela Procuradoria Geral do Município, a Comissão de Licitação do Poder Executivo Municipal terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para enviar cópias dos referidos documentos para as Comissões Permanente de*

*M*

*CR*





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*Finanças, Orçamento e Tomadas de Contas e Legislação, Justiça e Redação da Câmara Municipal.*

*Art. 2º – O não cumprimento desta Lei implicará em prática de infração político-administrativa, conforme art. 102 da Lei Orgânica Municipal.*

*Art. 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.*

Há se ressaltar, primeiramente, que o artigo 102 da Lei Orgânica Municipal estabelece que as infrações político-administrativas são endereçadas diretamente a eventuais condutas do PREFEITO MUNICIPAL, que em atos em suposto desacordo com o normativo federal, poderá ser julgado pela própria Câmara Municipal. Assim, tem-se claro que o Projeto de Lei que a Câmara Municipal pretende seja sancionado tem claro interesse em impor obrigação administrativa ao chefe do Executivo Municipal.

Ademais, há se verificar que o Projeto de Lei sob análise traz forma diversa (incomum) de controle, ao buscar transmutar para o âmbito do Poder Legislativo as atividades de CONTROLE INTERNO do Executivo, o que não condiz com todo o regramento pátrio que trata do tema.

A Lei Orgânica do Município de Ribeirão das Neves, na Seção VII – Da Fiscalização e dos Controles, em seu artigo 110, assim estabelece (g.n.):

*ART. 110 - A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial do município e das entidades da administração indireta é **exercida pela Câmara, mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.*

**Parágrafo Primeiro- O controle externo, a cargo da Câmara, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.**

*Parágrafo Segundo - Os Poderes Legislativos e Executivo e as entidades da administração indireta manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:*

*I - avaliar o cumprimento das metas previstas nos respectivos planos plurianuais e a execução dos programas de governo e orçamentos;*

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentaria, financeira e patrimonial dos órgãos da*



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*administração direta, e da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;*

*III - exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias, e o de seus direitos e haveres;*

*IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;*

*V - os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.*

O normativo pátrio deixa clara a forma de controle EXTERNO a ser exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, que se dará com o auxílio do Tribunal de Contas. Aponte-se que, pelo princípio da simetria, a LOM não poderia estabelecer de forma diversa, estando em consonância à legislação federal (art. 31, CF/88) e estadual (art. 73, Constituição MG) que tratam do tema.

Tentativa outra de criar formatações extravagantes para este controle, usurpando o direito/dever de gestão do Prefeito, traduz-se em inconstitucionalidade.

*In casu*, verifica-se que o Poder Legislativo quer impor ao Prefeito, pessoalmente (haja vista a menção à "infração político-administrativa"), a obrigação de transferir ao Poder Legislativo as funções dos órgão de controle INTERNO.

Quer a norma apresentada à sanção que TODOS os processos licitatórios promovidos pelo Executivo Municipal passem pelo crivo do Poder Legislativo, ao exigir que sejam encaminhadas cópias de todos os documentos a diversas Comissões da Câmara Municipal. E, ainda, quer que este trâmite se dê às expensas do Executivo Municipal.

A exemplificar a inconstitucionalidade da norma apresentada pela Câmara Municipal, pedimos vênias para apontar decisões dos Tribunais pátrios sobre o tema (g.n.):

*DECISÃO: ACORDAM os Senhores Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 1.027, de 16 de maio de 2013, e do art. 2º da Lei nº 144, de 10 de julho de 2003, ambas do Município de Terra Roxa, com*





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*eficácia ex tunc, comunicando-se à Câmara daquele Município, para que suspenda os efeitos dos referidos dispositivos legais. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.027/2013 E ART. 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 144/2003, DE TERRA ROXA, QUE **DISPÕEM SOBRE A OBRIGAÇÃO DE ENVIO DE TODOS OS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS, E RESPECTIVOS ADITIVOS**, REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. MATÉRIA QUE NÃO ADENTRA NO CAMPO ESPECÍFICO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS. NORMA AFETA À TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. **CONFIGURAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INDEVIDA INGERÊNCIA NA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA. EXCESSO VERIFICADO NA ATRIBUIÇÃO FISCALIZADORA DO LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º E 27 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. LESÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS E RAZOABILIDADE. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL E DO STF. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO COM EFEITOS EX TUNC. 1. RELATÓRIO***

(TJPR – Processo 1124243-0 – Relator Desemb. d'Artagnan Serpa Sá – Órgão Especial – DJ 02/07/2015)

*DECISÃO: Acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por maioria, em julgar procedente o pedido para declarar inconstitucional a Lei n. 1354/2011 do Município de Capanema por vício formal com o artigo 17, inciso II, e por vício material frente ao art.7º, caput, ambos da Constituição do Estado do Paraná. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE A REMESSA DE CÓPIA DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO PODER EXECUTIVO À CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES** - ART. 7º, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRELIMINARES AFASTADAS PELO RELATOR. OFENSA AO ART.17, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. **INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAL E FORMAL CONFIGURADAS**. PEDIDO PROCEDENTE.1- A competência suplementar dos municípios consiste "na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse*



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



local."1 2- Ao estabelecer normas gerais em matéria de licitação , a Lei 1354/2011 do Município de Capanema torna-se incompatível com a previsão da competência suplementar dos Municípios prevista no art. 17, II CE/PR em repetição ao art. 30, II, da CF/88. Fere o requisito formal subjetivo quanto à competência atribuída pela Constituição Federal para legislar sobre este tema, privativa da União (art. 22, inciso XXVII, CF) estando, pois em flagrante inconstitucionalidade. 3- **A imposição ao Executivo de remeter à Câmara Municipal cópias de todo o procedimento, é medida sem razoabilidade, imotivada e compromete a eficiência dos atos administrativos envolvidos. O cumprimento desta norma pelo Executivo implica na violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, garantido no artigo 7º, caput da Constituição do Estado do Paraná, no que caracteriza vício de inconstitucionalidade material.**

(TJPR – Processo 861312-3 – Relator Desemb. Miguel Pessoa – Órgão Especial – DJ 24/01/2013)

Mais decisões do TJPR neste sentido:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ALEGAÇÃO DE VÍCIO MATERIAL NA ELABORAÇÃO DO DIPLOMA LEGAL - LEI ORGÂNICA QUE DETERMINA O ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS FISCAIS E CONTÁBEIS DAS CONTAS DOS FUNDOS MUNICIPAIS PARA APRECIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO - SUBORDINAÇÃO DE UM PODER A OUTRO - OFENSA AO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO QUE REGE A HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS - LIMINAR ANTERIORMENTE DEFERIDA AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA O FIM DE DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XV, ARTIGO 46 DA LEI ORGÂNICA DE JATAIZINHO."

(TJPR - Ação direta de inconstitucionalidade nº 788.298-0, rel. Des. Antonio Loyola Vieira, j. em 01/10/2012)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PEDIDO LIMINAR ALEGAÇÃO DE VÍCIO MATERIAL - EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, PARA O FIM DE ATRIBUIR AO PREFEITO MUNICIPAL A INCUMBÊNCIA DE ENVIO DE RELATÓRIO MENSAL DAS





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS ARTIGO 18, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - CABE AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, COM O AUXÍLIO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL, A FISCALIZAÇÃO FORMAL DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PROVIDÊNCIA QUE SE MOSTRA DESNECESSÁRIA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES LIMINAR DEFERIDA."**

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 971.402-7, rel.: Des. Carvílio da Silveira Filho, j. em 18/02/2013)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL OBRIGATORIEDADE DE ACOMPANHAMENTO POR UM VEREADOR DE TODOS OS CERTAMES LICITATÓRIOS (...) INDEVIDA INGERÊNCIA NA ATIVIDADE DO EXECUTIVO LOCAL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES (ART. 7º-"CAPUT", CE) AÇÃO PROCEDENTE.**

(TJPR - Órgão Especial - AI - 722415-9 - Curitiba - Rel.: Telmo Cherem - Unânime - J. 02.03.2012)

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES, ANTE O VETO DO ALCAIDE, QUE INSTITUIU A OBRIGATORIEDADE DE SEREM ENCAMINHADOS DOCUMENTOS FISCAIS E CONTÁBEIS DAS CONTAS E FUNDOS MUNICIPAIS, PARA APRECIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO - LEI TORNADA OBRIGATÓRIA QUANDO DE SUA PUBLICAÇÃO - LIMINAR DEFERIDA - OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL CONTIDO NO ARTIGO 7º, DA CARTA ESTADUAL, QUE REPETE A REDAÇÃO DO ARTIGO 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - FLAGRANTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO QUE REGE A HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 09/01, DE SALTO DE LONTRA. Ao promulgar lei que determina o encaminhamento obrigatório de documentos fiscais e contábeis pelo Poder Executivo, para apreciação pelo Poder Legislativo, criando nova forma de controle, a Câmara Municipal ofende ao princípio da**



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*independência harmônica entre os poderes, porque exorbita de suas funções fiscalizadoras, comprometendo comando constitucional estadual previsto no artigo 7º, cuja redação reproduz os ditames do artigo 2º, da Carta Política da República."*

(TJPR - Órgão Especial - AI - 122159-4 - Salto do Lontra - Rel.: Clotário Portugal Neto - Unânime - J. 16.05.2003).

Os Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul, de São Paulo e Santa Catarina possuem o mesmo entendimento, exarado em diversos precedentes (g.n):

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO PALMA QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE ENVIO AO PODER LEGISLATIVO DAS CÓPIAS DOS EDITAIS DE PUBLICAÇÃO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **A norma que determina a obrigatoriedade de envio ao Poder Legislativo das cópias dos editais de publicação das licitações públicas contém vício de inconstitucionalidade, porque constitui flagrante excesso na função fiscalizadora do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, violando os artigos 8º, 12, 53, III e XIX, 70 e 71, todos da Constituição Estadual. PRETENSÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME"**.*

(TJRS, Tribunal Pleno, Adin Nº 70030998603, Rel. Des. José Aquino Flores de Camargo, J. 14-12-2009).

*"Constitucional - Ação direta de inconstitucionalidade - Lei 10.127/08, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa e editada pelo Poder Legislativo local, depois de veto - Comando de remessa obrigatória à Câmara de Vereadores, pelos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente - CMDCA e de Assistência Social - CMAS, bem como pela Secretaria Municipal de Assistência Social, de relatório bimestral acerca das atividades das parcerias subvencionadas pelo Executivo, além de exarar pareceres a respeito - **ingerência do Legislativo na Administração local - Maltrato ao princípio da independência dos Poderes - Ofensa aos arts. 5º, caput; 37;***





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

47, II e XV; 111 e 144 da Constituição do Estado - Precedente -  
*Inconstitucionalidade declarada*"

(TJSP, ADI 163.546-0/1-00, rel. des. Ivan Sartori, j. 30.7.2008).

*"INCONSTITUCIONALIDADE - Ação direta - Inconstitucionalidade do art. 136, da Lei Orgânica do Município de Franca - Ocorrência - Parágrafo que estabelece prazo para a remessa de cópias de decretos e portarias pelo Prefeito aos Vereadores, sob cominação de nulidade - Inadmissibilidade - **Limites constitucionais estabelecidos para o controle externo parlamentar ou legislativo** sobre atos do Poder Executivo extrapolados - Inconstitucionalidade declarada, comunicada a decisão à Câmara Municipal para a suspensão da execução dessa norma - Art. 90 da Constituição do Estado".*

(TJSP, Relator: Carlos Ortiz - Ação direta de Inconstitucionalidade 12.345-0 - São Paulo - 15.05.91)

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE OBRIGA O PREFEITO A ENCAMINHAR MENSALMENTE DOCUMENTOS À CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECONHECIMENTO. PEDIDO PROCEDENTE. A Lei municipal, de origem parlamentar, que impõe ao Poder Executivo a obrigação de enviar mensalmente documentos e informações à Câmara Municipal, a pretexto de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, é inconstitucional (...) e **viola o princípio da separação dos Poderes, na medida em que extrapola os limites do modelo constitucional de controle externo atribuído ao Poder Legislativo** "[...] padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo" (RE n. 490618/SP, rel. Ministro Dias Toffoli, DJe de 8-11-2010). **"A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. [...] não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou***



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



***princípio da Lei Fundamental da República"*** (ADI n. 3046/SP, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 28-5-2004, p. 492).

(TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2010.006218-0, de Armazém, rel. Des. Salim Schead dos Santos, j. 03-07-2013).

O Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, exarando Parecer do MP no Processo nº 70076297225, no Tribunal Pleno, em matéria similar, assim se manifestou:

*(...) 3. Merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.*

*Com efeito, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.*

*Entre os princípios constitucionais, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.*

*Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.*

*Feitos tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de Ubiretama, por melhores que tenham sido suas intenções, ao prever a remessa obrigatória, pelo Poder Executivo, dos relatórios e das atas de reuniões da Unidade Central de Controle Interno ao Poder Legislativo, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.*

<sup>1</sup> Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

(...) Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a **usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.***

*Foi precisamente o que a lei objurgada fez, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, que compete ao Poder Executivo dispor. Com efeito, o ato normativo, ao tornar obrigatória a remessa dos relatórios e das atas das reuniões da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo ao Poder Legislativo, criou exigência estranha à ordem constitucional, interferindo, assim, indevidamente na gestão administrativa do Chefe do Poder Executivo.*

*É evidente, portanto, a inconstitucionalidade da norma impugnada, que dispõe sobre conduta administrativa própria do Poder Executivo, matéria reservada à iniciativa do Prefeito Municipal.*

*Necessário ressaltar que a lei atacada positiva ainda, no plano material, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual<sup>3</sup>. E isso porque, como se referiu, o Poder Legislativo impôs novas exigências à atuação administrativa do Poder Executivo, para além dos meios fiscalizadores tradicionais constitucionalmente previstos.*

*(...) Não se desconhece que a atividade de fiscalização do Poder Legislativo constitui função típica do Parlamento, tanto como a de legislar (artigo 70 da Constituição Federal). No entanto, no caso específico dos autos, a Lei impugnada promoveu ingerência indevida do Poder Legislativo no Executivo, justamente porque, como já dito, além de inovar no mecanismo criado, torna obrigatória a remessa ao Poder Legislativo, dos relatórios e das atas de reuniões da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo, o que não encontra fundamento de validade nas Constituições Estadual e Federal.*

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

<sup>3</sup> Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*No tocante à função fiscalizadora parlamentar em relação ao Poder Executivo, há regras constitucionais bastante claras e abrangentes, tanto na esfera federal, como na estadual.*

*Acerca do tema, o artigo 31 da Constituição Federal<sup>4</sup> estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Da mesma forma, os artigos 70 e 71 da Carta Federal trazem regramento específico quanto à fiscalização contábil, dentre outras situações, em relação ao Poder Executivo, a ser efetuada pelo Poder Legislativo, com o auxílio da Corte de Contas.*

*Regras similares, em atendimento ao princípio da simetria, podem ser localizadas, em nível estadual, nos artigos 53, inciso XIX, 70 e 71, todos da Constituição do Estado, os quais, ao tratarem do controle externo da Administração Pública, não dão guarida ao que dispõe a Lei Municipal n.º 2.117/2017 de Ubiretama.*

*Ao que se vê, pois, as atividades de controle parlamentar em relação ao Poder Executivo podem dar-se, por exemplo, por intermédio de pedidos de informações formulados ao Prefeito, de requerimentos, de tomadas de contas, pelas Comissões Parlamentares ou Legislativas de Inquérito, conforme previsões constitucionais<sup>5</sup>. Entretanto, o que não se permite é que leis municipais criem mecanismos de fiscalização e de controle não previstos na Constituição Estadual, o que caracteriza indevida ingerência*

<sup>4</sup> Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

<sup>5</sup> *O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro-orçamentário. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Inclusive, a Constituição Federal autoriza a criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 433).*





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

do Poder Legislativo sobre o Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

A respeito do assunto, é pertinente a lição de José Nilo de Castro<sup>6</sup>:

**Não é, por outro lado, permitido à Câmara Municipal, poder detentor da função fundamental de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controle outros que os previstos na Constituição Federal, reproduzidos na Estadual e inseridos na Lei Orgânica.** Quer dizer: o que não se admite, e se repele, enfaticamente, porque o regime constitucional não elenca a hipótese, são os gestos e iniciativas da Câmara Municipal, com feição e perfil de permanente devassa, no Executivo, operada pelo Legislativo. Tanto o princípio da independência dos Poderes, quanto a sistemática do controle externo, com a participação obrigatória do Tribunal de Contas ou Conselho de Contas Municipais, estão ambos a indicar a impossibilidade de se proceder à devassa no Executivo.

É que a relação intergovernamental dos Poderes já se encontra delineada e assegurada na ordem constitucional, nesse plano (arts. 2º, 31, § 1º, CF, reproduzidos nas Cartas dos Estados e Leis Orgânicas), motivo por que a liberdade para se dispor de mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial encontra limites na moldura constitucional e infraconstitucional (Lei n. 4.320/64) específica.

**Não há com se ter, por lei municipal, atribuição à Câmara de um controle prévio (o controle interno possui o Executivo, art. 31, CF, parte final) ao controle externo, com mecanismos e instrumentos tendentes não a tornar transparente a ação administrativa, mas a exigir, na verdade, do Executivo Municipal que se submeta a outras fórmulas de fiscalização e de prestação de contas não contempladas na Constituição da República.**

Por tudo isso, impõe-se o acolhimento do pedido.

Pode-se verificar o teor dos votos no Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0418.13.002201-9/004, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, também em análise de matéria similar (g.n.):

Voto do Desembargador Eduardo Machado (Relator):

"(...) Tenho que não é inconstitucional o controle externo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, **mas a forma adotada pela Lei Orgânica do Município de Minas Novas cria um novo sistema não previsto na Constituição do Estado ou não Constituição Federal.**

<sup>6</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4ª ed. São Paulo: Del Rey, 1999, p. 131.



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*Como bem salientou a d. Procuradora de Justiça: 'A toda evidência, a imposição ao Prefeito Municipal da obrigação de prestar mensalmente contas à Câmara Municipal, **não condiz com a harmonia e independência necessárias a serem mantidas entre os Poderes, configurando, outrossim, uma forma indevida de submissão de um poder em relação ao outro.***

*(...) Nestes termos, constatada a ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, prevista no art. 2º da CR/88, a inconstitucionalidade da norma atacada deve ser declarada."*

Voto do Desembargador Versiani Penna:

*"(...) Cediço que seja própria da concepção de 'checks and balances' a noção de que uma função de estado controle a outra, como forma de se evitar abusos. Por isso a ideia de balanço – freios e contrapesos – é essencial à interpretação constitucional do princípio da separação de poderes.*

*Ora, as funções executiva, legislativa e judiciária não são estanques. Ao contrário, o próprio art. 2º da Constituição Federal de 1988, ao introduzir em nosso sistema normativo a separação dos poderes, alia a ideia de independência das funções, também a harmonia, o que acaba por privilegiar a cooperação e a lealdade institucionais como forma de manutenção da coesão governamental, conforme ensina Alexandre de Moraes em seus comentários à Constituição Federal, a saber:*

*'Ocorre, porém, que, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional [...]. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controle recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se teoria dos freios e contrapesos. (in. Constituição do Brasil Interpretada. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.p. 137/138)'*

*(Handwritten signature)*

*M*





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*Todavia, o (artigo de lei) extrapola os limites da atuação fiscalizadora do Poder Legislativo e representa ameaça à harmonia e separação dos Poderes, bem como pode gerar instabilidade e crise de governabilidade.*

*Portanto, é flagrante a inconstitucionalidade de mencionado dispositivo legal (...)*

Voto do Desembargador Edilson Fernandes:

*(...) Porém, no especial caso em exame, **observo que a norma impugnada extrapola o poder de fiscalização atribuído à Câmara Municipal, pois impõe uma obrigação mensal desarrazoada** no sentido de o Poder Executivo enviar balancetes contábeis sobre a Administração sem que haja qualquer indício de irregularidade ou relevância da matéria a ser fiscalizada.*

*Com efeito, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo são exercidos pelo Poder Legislativo Municipal, **mediante controle externo**, a quem compete, inclusive, julgar anualmente as contas do Prefeito, **consoante previsão constitucional** (art. 62, incisos XX e XXXI c/c artigo 180, CEMG), não se justificando que esta prestação de contas seja realizada de forma mensal e com prazo certo para cumprimento.*

*A interferência da Câmara Municipal nos atos do Poder Executivo não pode ser efetuada de maneira a impedir que o Prefeito planeje, regulamente, gerencie, e organize a execução de serviços públicos e a direção dos negócios locais, de modo que a intenção se afaste do campo obrigacional e resida, única e exclusivamente, nas divergências políticas.*

*Forçoso concluir que a previsão de o Município ter de enviar mensalmente balancetes à Câmara para fins de fiscalização contábil, financeira e orçamentária **consiste em controle anômalo sobre os atos do Poder Executivo uma vez que cria deveres não previstos na Constituição Estadual, aliado ao fato de tratar-se de obrigação que afasta da razoabilidade do que ordinariamente ocorre na convivência respeitosa e harmoniosa dos Poderes**, pelo que o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada é medida*



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*que se impõe, conforme entendimento majoritário deste Colendo Órgão Especial.*

Desta forma, não há se confundir a extrapolação dos limites do controle que se pretende com o Projeto de Lei em análise com a legítima prerrogativa que tem a Câmara Municipal de fiscalizar o Poder Executivo e solicitar vista e cópias dos procedimentos que entenderem necessários ao exercício de suas funções de controle externo, que deverão se dar às expensas da Câmara Municipal, por óbvio preenchidos os requisitos atinentes a todos os atos administrativos.

Ao tentar imiscuir-se a Câmara na forma da execução dos serviços da Administração Municipal, mesmo se dando de forma indireta (ao querer assumir funções típicas de controle interno), o Legislativo afronta a Constituição Federal e todo o ordenamento jurídico sob sua tutela, posto que tenta afastar o primado constitucional da Separação de Poderes.

O Projeto de Lei em questão é verticalmente incompatível com o ordenamento jurídico pátrio, posto que viola o princípio da separação de poderes.

A matéria objeto da Proposição de Lei apresentada pelo Legislativo, busca disciplinar questões que se encontram na esfera de atuação do Poder Executivo Municipal, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal.

Assim, quando, a pretexto de legislar, o Legislativo edita normas que equivalem a atos de administração, viola a independência e harmonia necessárias entre os Poderes.

Desta feita, o projeto de lei em questão, ao instituir condições anômalas de controle externo dos atos da Administração, fere a Constituição e viola o princípio da separação dos poderes, ao incidir sobre temas que dizem respeito à esfera de atuação privativa do Prefeito Municipal.

Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 2º, da Constituição Federal de 1988, norma de observância obrigatória a todos os Entes da Federação, em vista do princípio da simetria.

*M*

*CP*





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Este dispositivo, pedra fundamental do Estado de Direito, assenta-se na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

Desta forma, detectados os vícios alhures transcritos, com base no princípio constitucional da separação de Poderes e em toda a jurisprudência alhures colacionada, **RECOMENDAMOS O VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 034-C/2018, haja vista eivado de inconstitucionalidades que obstem seja sancionado pelo Sr. Prefeito Municipal.

**É O PARECER.**

**João Antonio Coelho e Sá**  
OAB/MG 82.044 - Matrícula 17.800  
**Procurador do Município**

*Ciense,*

**Tharsis Bastos**  
Secretário Municipal  
de Governo

**Dr. Marcelo Fonseca de Silva**  
Procurador Geral do Município  
OAB/MG 59.497