



PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS  
CEP 32.470-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS

Mário Campos, 22 de setembro de 2023.

**MENSAGEM DE VETO Nº 7/2023**



Senhor Presidente,

Pelo presente, comunico à Vossa Excelência que, nos termos do disposto na Lei Orgânica, em seu art. 105, § 2º, decidi vetar a Proposição de Lei n. 36, de 11 de setembro de 2023, que “*Estabelece que o Município de Mário Campos disponibilizará o Código de Barras Bidimensional Quick Response (QR Code) nas placas de obras públicas executadas por sua Administração Direta e Administração Indireta ou por empresas terceirizadas*”.

Cumpra, inicialmente, ressaltar que a proposição em tela se revela legítima. A despeito disso, porém, conforme parecer de autoria da Advocacia Geral do Município, a pretensa Proposição de Lei merece veto integral, eis que seu texto esbarra em obstáculos de ordem técnica intransponível, desrespeitando a Legislação Federal em vigor.

Citada Proposição encontra-se eivada de inconstitucionalidade, eis que, ao criar novas atribuições para o Executivo, o atual Projeto de Lei desrespeitou a prerrogativa exclusiva estabelecida no artigo 103 da Lei Orgânica do Município.

Em contexto similar, a jurisprudência do país aponta para a manifesta inconstitucionalidade, devido à deficiência na proposição e à violação do princípio da separação de poderes quando a legislação municipal aborda a organização e o desempenho da administração pública da localidade.

Neste contexto, a oposição de **veto integral** se impõe face à existência dos óbices jurídicos elencados no Parecer Jurídico que acompanha a presente Mensagem. Assim, sem qualquer desmerecimento ao Vereador Autor, **veto** a Proposição de Lei nº 28/2023.

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência protestos de distinta consideração.

  
**Anderson Ferreira Alves**  
**Prefeito Municipal**

Excelentíssimo Senhor  
**Vereador Sevanir Isaías da Silva Filho**  
DD. Presidente da Câmara Municipal  
Mário Campos/MG

Câmara Municipal de Mário Campos	
CNPJ 01.619.123/0001-78	
RECEBIDO EM:	
22/09/23	às 16 hs 50 min
	
Servidor Responsável	

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS**  
**ADVOCACIA GERAL**



**PARECER JURÍDICO N. 37/2023**

**INTERESSADO: Excelentíssimo Senhor Prefeito**

**ASSUNTO: Proposição de Lei n. 28, de 11 de setembro de 2023.**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de pedido que chega à Advocacia Geral, oriundo diretamente do Excelentíssimo Senhor Prefeito, que solicita parecer acerca da constitucionalidade e legalidade da Proposição supranumerada.

A solicitação deu-se verbalmente, tendo sido acompanhada do referido instrumento legislativo, recebido na Prefeitura em 12 de setembro do corrente ano, ou seja, ainda dentro do prazo para análise do Chefe do Executivo.

Em síntese, dispõe a Proposição aprovada que deverá o Poder Executivo alocar, em todas as placas que sinalizam obras executadas pela Municipalidade, QR Code contendo informações detalhadas acerca das mesmas.

É o relatório.

Passarei, pois, ao parecer.

**II - PARECER**

Nota-se que o atual projeto carece da essencial característica de proposição, manifestando-se como algo de caráter coercitivo ao Poder Executivo e, nesse sentido, infringiu as definições constitucionais, ao estabelecer um método para a elaboração de placas públicas relacionadas a obras em contrariedade ao princípio da separação e equilíbrio entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

Neste momento é relevante notar que a fiscalização da conformidade da regra, considerando que ela deve ser avaliada em relação aos elementos formais e substantivos, precisa estar em consonância com a estrutura e conteúdo estabelecidos pela Constituição Federal e pelo princípio de semelhança, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS  
ADVOCACIA GERAL



Ao município compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, entre outras competências previstas nos incisos do Art. 30 da Carta Magna.

Por sua vez, a LOM de Mário Campos (em regulamento reiterado da Constituição Federal - artigo 61, § 1º, II, alínea “b”) estabelece que é de forma exclusiva ao Chefe do Poder Executivo a proposição dos projetos de normas que instituem deveres para os entes da Gestão Pública, de acordo com o seu parágrafo 103:

LOM, **Art. 103.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

- a. matéria orçamentária e financeira, exceto quanto à competência privativa da Câmara na gestão de seus recursos orçamentários e financeiros;
- b. criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autarquias e fundações e aumento de sua remuneração, exceto quanto à competência privativa da Câmara Municipal em relação a seus serviços e aos agentes políticos;
- c. alienação, permuta ou empréstimo de imóveis do Município;
- d. servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, respeitada a competência da Câmara quanto a sua administração interna.

A Norma Municipal, em observância ao Princípio da Simetria, está em consonância com a Constituição Federal, que assim prevê, no que pertine à competência privativa do Chefe do Poder Executivo de propor matérias que disponham sobre os servidores públicos:

CF, **Art. 61. Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição:

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que;

(...)

II – Disponham sobre:

(...)

- b. organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Nos entes políticos da Federação, assim se distribuem as atribuições governamentais: o Poder Executivo foi encarregado da missão de gerenciar, de acordo com a lei em vigor, em virtude do princípio da legalidade, ao passo que o Poder Legislativo assumiu a incumbência de promulgar as regulamentações gerais e conceituais, que constituem o fundamento normativo para as ações de administração.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS  
ADVOCACIA GERAL



A distribuição de responsabilidades resulta da inclusão na Constituição Federal do princípio de independência e concordância entre os Poderes (art. 2.º), promovido por Montesquieu, com o objetivo de evitar a centralização de poder em um único órgão ou agente, como demonstrado pela experiência histórica que leva ao absolutismo.

Além disso, como mencionado anteriormente, ao criar novas atribuições para o Executivo, o atual Projeto de Lei desrespeitou a prerrogativa exclusiva estabelecida no artigo 103 da Lei Orgânica do Município.

Na verdade, de acordo com a jurisprudência estabelecida pelo respeitável Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a adição de novas responsabilidades ao Poder Executivo através de um projeto de lei apresentado pelo Poder Legislativo é inconstitucional, especialmente na situação mencionada, que, em vez de favorecer medidas que efetivamente atendam ao interesse público, apenas impõe mais uma obrigação ao governo, o qual deverá alocar funcionários para cumprir essa tarefa ou, ainda, considerar a contratação, comprometendo recursos substanciais do orçamento público para o desenvolvimento e implementação da tecnologia, sem que haja qualquer indicação de sua eficácia no contexto proposto.

Em cenário análogo, a jurisprudência nacional indica a evidente inconstitucionalidade, devido à falha na iniciativa e à transgressão do princípio da divisão de poderes quando a legislação municipal trata da estrutura e do funcionamento da gestão pública da cidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS  
ADVOCACIA GERAL



VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-11-2016).

A incumbência de gerenciar o Município envolve as ações de planejamento, coordenação e supervisão dos serviços públicos, o que implica, de fato, na obrigação de assegurar a clareza em todos os atos e documentos públicos de acordo com as regras estabelecidas sob a égide formal e material da legislação em vigor.

O presente Projeto de Lei, com o propósito de salvaguardar o princípio da transparência, estabelece responsabilidades para o Poder Executivo e fere de morte a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal.

Isso ocorre porque a iniciativa parlamentar em assuntos alheios representaria interferência inadequada e contrária, de acordo com a opinião jurisprudencial unânime, o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), também conhecido como "Reserva da Administração", conforme a interpretação do Pleno do STF:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função

PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS  
ADVOCACIA GERAL



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".<sup>1</sup>

Apesar de ser louvável a atenção do Poder Legislativo com relação à divulgação de informações para a sociedade, a realidade é que todas essas informações já estão acessíveis no site de transparência da Prefeitura por meio da página oficial, a qual pode ser alcançada por qualquer aparelho móvel com conexão à internet, conforme estipulado pela legislação federal.

Realmente, não se mostra compatível com a ordem constitucional a introdução de novas responsabilidades ao Poder Executivo por meio do Legislativo. Não há dúvida de que a maneira de fornecer serviços públicos é uma questão de interesse predominante do Poder Executivo, visto que é a este órgão que compete a responsabilidade, diante da sociedade, pela adequada criação e manutenção dos serviços com eficiência.

Note-se que a proposição do processo legislativo para estabelecer a forma como os serviços públicos devem ser oferecidos é inadequada, uma vez que é uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, pois, conforme enfatiza Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "*a característica fundamental da iniciativa reservada está em proteger ao seu titular a decisão de propor direitos inéditos em assuntos confiados à sua especial atenção ou de seu interesse predominante*" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Aqui está uma questão concernente ao processo legislativo, cujos princípios devem ser estritamente seguidos pelos Municípios, de acordo com o artigo 110 da Constituição do Estado, conforme estabelecido pela Suprema Corte:

O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482" (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

<sup>1</sup> STF, Pleno, MC na ADI n. 2.364/AL, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS  
ADVOCACIA GERAL



Se a regra é obrigatória para os Estados-membros, é indubitável que também o é para os Municípios.

As normas de determinação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da divisão dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à estruturação do Estado, estabelecendo órgãos, definindo competências e delineando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são cumpridas, como no caso em análise, fica evidente a inconstitucionalidade, devido a um defeito na iniciativa.

A esse respeito, Hely Lopes Meirelles ensinou que se "*a Câmara, desconsiderando a singularidade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais assuntos, caberá ao Prefeito vetá-las, por serem inconstitucionais. Mesmo se forem sancionadas e promulgadas, não se nos parece que se recuperem do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar a prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, assim como não pode delegá-las para permitir que o Legislativo as exerça*" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

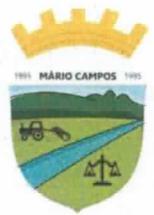
Além disso, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, segundo a teoria dos poderes tácitos, a ele deve competir a iniciativa das leis relacionadas a essa matéria.

A teoria dos poderes tácitos surgiu em 1819 e afirma que, quando o Governo recebe poderes para cumprir certos objetivos estatais, ele também dispõe, implicitamente, dos meios necessários para alcançar esses objetivos.

*"Se o governante tem competência para realizar determinadas ações, também lhe cabe exercer aquelas que permitam a sua realização"* (Caio Mário da Silva Pereira, em "Pareceres do Consultor-Geral da República", v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do chefe de outro poder o exame da conveniência e da oportunidade para estabelecer regras para execução dos serviços públicos no Município de Mário Campos.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS  
ADVOCACIA GERAL



Desta forma, a atual Proposição de Lei transgrediu claramente o princípio da separação dos poderes, ao infringir a prerrogativa exclusiva do Executivo de iniciar o processo legislativo correspondente.

Em uma situação análoga, o Eminentíssimo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo eliminou a ingerência do Poder Legislativo na determinação das atividades e das medidas efetivas sob responsabilidade da Administração, merecendo destaque:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Des. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Des. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Des. Paulo Shintate)

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina comunga do mesmo entendimento, conforme se verifica abaixo:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação declaratória. Lei municipal. Creches domiciliares. Aumento de despesas. Iniciativa da Câmara de Vereadores. Princípios constitucionais. Separação dos poderes. Educação. Afronta. Demanda procedente. A lei de iniciativa parlamentar que cria creches domiciliares, atribuindo despesas ao Município, adentra em matéria sobre organização e funcionamento da administração local, afeta ao Executivo, ferindo a independência dos poderes. A educação, nela englobado o ensino infantil, é de competência do Estado, razão pela qual a norma que delega essa responsabilidade a terceiros é inconstitucional. (TJ-SC - ADI:20130175170 SC 2013.0175170 - 0, Relator: José Inácio Schaefer, Data de Julgamento:20/08/2013, Órgão Especial Julgado)

Saliento que mesmo a aprovação e ratificação do Projeto não teria o poder de tornar a norma constitucional, uma vez que um vício como o que se apresenta mancha o dispositivo desde sua concepção, de acordo com o entendimento jurisprudencial:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS**  
**ADVOCACIA GERAL**



Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentabilidade da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07).

**III - CONCLUSÃO**

Isto posto, esta Advocacia Geral, restrita aos aspectos jurídicos formais e, diante dos argumentos alhures, conclui que a citada Proposição Legislativa possui vício de competência, devendo ser vetada integralmente.

É o entendimento.

Mário Campos, 13 de setembro de 2023.

**Vítor Rodrigues Pimentel**  
*Chefe da Advocacia Geral do Município*  
OAB/MG 150.694