



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 310/2018

Assunto: Veto Total nº 19 ao Projeto de Lei nº 49/2018 – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação à Câmara Municipal das demandas judiciais nas quais a Prefeitura seja parte”. Mensagem nº 084/2018.

À Diretora Jurídica

Dra. Karine Barbarini da Costa

O Prefeito Municipal de Valinhos vetou totalmente o Projeto de Lei nº 49/2018 que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação à Câmara Municipal das demandas judiciais nas quais a Prefeitura seja parte”, de autoria do vereador Rodrigo Fagnani, André Amaral e Franklin Duarte de Lima.

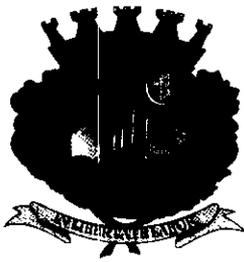
Fundamentando o veto, o nobre alcaide alegou a inconstitucionalidade do projeto.

Em síntese consta da fundamentação do veto alegação de violação ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal e ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, em razão de suposta invasão à competência da União para legislar sobre matéria processual.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do art. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica do Município em simetria com a Constituição Federal.

Ressalta-se que o veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

Quanto ao prazo para apresentação do veto verifica-se conformidade com o disposto no artigo 54 da Lei Orgânica do Município, uma vez que o autógrafo foi recebido em 1º/11/2018 e o veto protocolizado na Câmara em 27/11/2018, logo, tempestivamente.

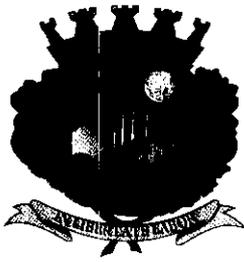
Ainda, o veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou sua inconveniência.

Sendo que no caso em tela configura-se hipótese de veto fundamentado em suposta inconstitucionalidade da proposição.

Nesse particular, reiteramos parecer jurídico nº 156/2018, que concluiu pela inconstitucionalidade do projeto por violação ao princípio da separação dos poderes ao estabelecer obrigações ao Executivo, oportunidade em que destacamos trechos do parecer:

[...]

Todavia, ao impor ao Executivo obrigação de comunicar à Câmara todas as demandas judiciais na quais a Prefeitura seja parte, bem como os procedimentos instaurados pelo Ministério Público a proposição viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes contemplado na Constituição Federal (art. 2º); Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, colacionamos precedente da Corte Paulista que, mutatis mutandis, é aplicável ao caso:

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Artigo 60, incisos I, II, III e IV, e artigo 79, § 1º, letras "m", "n", "o" e "p", ambos da Lei Orgânica Municipal de Miguelópolis, que obrigam ao Prefeito a apresentação de relatórios diários, semanais e mensais à Câmara de Vereadores, sob pena de caracterização de infração político-administrativa - Disposições legais questionadas que evidenciam um abuso do controle externo do Poder Legislativo sobre o Executivo Municipal e violação ao princípio da independência e separação dos Poderes, transformando a Edilidade em cogestora da Administração do ente público local - Fiscalização dos atos do Prefeito que deve ser exercida pela Câmara dentro dos limites traçados pela Constituição Estadual, que impõe àquele administrador tão somente a prestação anual de contas - Precedentes do STF e deste Órgão Especial - Previsões impugnadas que, de outro lado, também afrontam competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, inciso I, da CR, pois tipificam novas espécies de crimes de responsabilidade, ampliando relação já definida no Decreto-lei nº 201/67 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Miguelópolis em face do artigo 60, incisos I, II, III e IV, e artigo 79, § 1º, letras "m", "n", "o" e "p", ambos da Lei Orgânica Municipal, que impuseram ao Executivo o fornecimento periódico de dados sobre a Administração Municipal à Câmara de Vereadores, sob pena de caracterização de infração político-administrativa do Prefeito.

Alega o autor, em essência, que: as disposições legais ora questionadas extrapolaram os limites do controle externo, transformando-o em verdadeiro controle interno, em ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes; além disso, invadiram competência legislativa exclusiva da União, na forma do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, ao editar norma sobre crime de responsabilidade de Prefeito, já regulada pelo Decreto-lei nº 201/67; assim, incidiram em manifesta violação aos preceitos dos artigos 5º, 20, inciso VI, 33, incisos I e XIII, 47, inciso IX, e 150 da Constituição Estadual, e artigos 2º e 31, § 2º, da Constituição Federal. Deferida a liminar postulada, para suspender a vigência e eficácia dos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

preceitos legais impugnados na exordial (v. fls. 196/198), a Procuradoria-Geral do Estado foi citada para a demanda (v. fls. 209), afirmando seu desinteresse em realizar a defesa da lei (v. fls. 235/237).

A Câmara Municipal de Miguelópolis prestou as informações requisitadas, defendendo a constitucionalidade da legislação impugnada (v. fls. 211/233). A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (v. fls. 239/263).

É o relatório.

A ação merece acolhida.

Os dispositivos da Lei Orgânica do Município de Miguelópolis impugnados nos autos dispõem, in verbis:

"Art. 60 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder.

(...)

I - enviar à Câmara Municipal balancete financeiro mensal da Prefeitura Municipal, bem como os demonstrativos financeiros, até o dia 30 do mês subsequente;

II - enviar para a Câmara Municipal boletim diário da tesouraria devidamente atualizado relativo ao dia anterior, acompanhado da relação nominal dos pagamentos realizados aos respectivos credores;

III - enviar para a Câmara Municipal todo dia 30 de cada mês, cópias de todos os procedimentos licitatórios realizados e seus respectivos contratos firmados, inclusive, os contratos firmados com fornecedores de produtos ou prestadores de serviços sem procedimentos licitatórios até o limite legal previsto na Lei 8.666/93 e suas alterações;

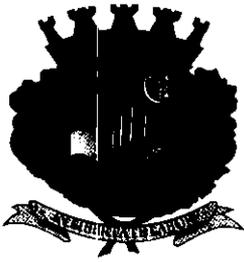
IV - enviar para a Câmara Municipal toda sexta feira de cada semana cópias de portarias e contratos.

(...)

Pois bem.

E certo que a Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia dos entes municipais nos aspectos político, administrativo e financeiro, outorgando-lhes o poder de se autoorganizarem.

O artigo 144 da Carta Paulista, no entanto, praticamente repetindo os termos do artigo 29 da Constituição da República, dispõe textualmente que:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

Bem de ver, então, que a competência outorgada aos entes municipais para editarem suas respectivas leis orgânicas não é irrestrita, estando os limites e contornos dessa legislação previamente definidos nos preceitos e princípios estabelecidos na Carta Magna e na Constituição do respectivo Estado-membro.

No particular, é sabido que a Câmara Municipal, a par de sua função legislativa típica e predominante, também exerce uma função de controle e fiscalização do Executivo, nos termos do artigo 31 da Constituição Federal, que reza explicitamente:

"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."

Esse poder fiscalizatório do Legislativo em relação ao Executivo, como salienta Hely Lopes Meirelles, foi significativamente ampliado pelo constituinte de 1988, pois agora, além do aspecto da legalidade, deverão também ser examinados os aspectos da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e renúncia de receitas (v. art. 70 da CF), mas "é evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes" (v. Direito Municipal Brasileiro, 15ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2006, pág. 609).

Como se vê, o controle externo da Câmara Municipal sobre o Poder Executivo local está submetido a limites claramente traçados pelos ordenamentos constitucionais, estadual e federal, não podendo ir além, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

Aliás, adverte ainda Hely Lopes Meirelles que, exatamente pela inobservância de tal separação de competências, "por se imiscuírem em área tipicamente da função administrativa do chefe do Executivo, o Plenário do TJSP proclamou a inconstitucionalidade de leis municipais que fazem depender da aprovação da Câmara a publicidade de atos, programas, obras e serviços da Administração Pública (ADIn 11.704-0, rel. Des. Oliveira Costa, j. 28.8.1991, v.u.; ADIn 13.866-0, rel. Des. Oliveira Costa, j. 12.2.1992, RJTJSP 136/411). Iguamente, aquela Corte, por extravasamento do poder de fiscalizar, fulminou de inconstitucionalidade dispositivos de leis municipais que exigem a remessa pelo prefeito à Câmara de editais de licitação, cópias de contratos de compras, obras e serviços, e da documentação relativa à despesa (ADIn 13.797-0, rei. Des. Freitas Camargo, 12.2.1992; ADIn 12.052-0, rei. Des. Garrigós Vinhaes, j.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

21.8.1991). **'O controle externo na fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo deve estar limitado pelos parâmetros definidos na Constituição Federal (...). Se assim não fosse já não haveria controle externo, mas interno, e ultrapassaria a fiscalização para converter-se em ato administrativo complementar, se não componente, como o seria na espécie, de ato complexo misto e heterodoxo, ao arrepio dos preceitos constitucionais'** (ADIn 12.345-0, rei. Des. Carlos Ortiz, j. 15.5.1991). V. também: ADIn 11.676-0, RJTJSP 131/429; ADIn 12.635-0, RJTJSP 135/381; e ADIn 13.995-0, JTJ 167/261" (v. obra citada, pp. 609/610 (nota de rodapé)).

Realmente, o exercício do controle externo do Executivo Municipal pela Câmara de Vereadores encontra seus limites perfeitamente traçados nos arts. 20, incisos VI, X, XIV, XVI e XXVI, 32 e 33 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos entes públicos locais por expressa imposição da norma do art. 144 da mesma Carta Paulista, deles não se podendo afastar de molde a evitar-se eventual invasão de competências; ou seja, o Poder Legislativo pode, e deve, fiscalizar os atos praticados pelo prefeito na condução da Administração Municipal, mas com a inteira observância da forma específica estabelecida pelo Mandamento Constitucional Estadual, não lhe sendo dado criar mecanismos diversos daqueles ali previstos para exercício do controle externo, sob pena de contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Aliás, já se decidiu nesta Corte que:

"A Constituição Estadual prevê expressamente, como corolário do princípio da independência dos poderes (art. 5o) e da atribuição das funções administrativas ao Poder Executivo (artigos 37 e 47, II e XIV), que ao Poder Legislativo então cabe fiscalizá-las, mediante controle externo de amplitude ímpar (artigos 33 e 150).

Pois ir além dele o Legislativo, para, como inequivocamente se deu por intermédio da norma vergastada, impor ao Executivo um segundo mecanismo de prestação de contas da administração, constitui evidente interferência nesta e clara ofensa ao sistema de separação das funções estatais, por estabelecer relação de hierarquia e subordinação com ele às inteiras incompatível" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0226883-88.2009.8.26.0000, relator Desembargador PALMA BISSON, J. 10/02/2010).

Bem de ver que, enquanto exceção ao princípio da separação e independência dos Poderes, o denominado "sistema de freios e contrapesos", que permite em casos específicos a interferência de um Poder sobre o outro, apenas tem incidência nas hipóteses específicas legitimadas pela Constituição Federal. A propósito, proclamou o Pretório Excelso, na justa medida, que:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"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. 3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República" (v. ADI nº 3.046/SP, Tribunal Pleno, relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, j . 15/04/2004, DJU 28/05/2004).

No caso vertente, as disposições da Lei Orgânica do Município de Miguelópolis contestadas nos autos, ao obrigarem ao Executivo o envio diário, semanal e mensal de relatórios de despesas, contratos e atos normativos praticados, à evidência, acabaram por transformar a Câmara de Vereadores em verdadeira cogestora da Administração Municipal, desbordando dos critérios previamente definidos na Constituição do Estado de São Paulo, que impõem a prestação de contas com periodicidade anual, como claramente previsto nos arts. 33, incisos I e XIII, e 47, inciso IX, daquela Carta.

Na verdade, ao submeterem todos os atos do Prefeito à imediata revisão pela Casa Legislativa, as normas questionadas nitidamente conferem à Edilidade atribuições de natureza administrativa, exigindo, de forma indireta, sua anuência como condição de validade dos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo, não se podendo olvidar que a este compete, privativamente, o exercício da direção superior da administração municipal, na forma dos arts. 47, inciso II, c.c. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Nesse passo, a imposição do dever estabelecido nas disposições legais impugnadas nos autos caracteriza nítida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo Municipal, configurando verdadeiro abuso no poder de fiscalização e conseqüente violação ao princípio da independência entre os Poderes, estabelecido no art. 5º do Mandamento Constitucional Estadual.

No mesmo sentido, precedentes deste Colendo Órgão Especial tem reiteradamente assentado que:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei Municipal nº 3.174 de 16 de março de 2012, do Município de Mairiporã - Norma relativa a fiscalização contábil do Município realizada pela Câmara dos Vereadores - Obrigação de prestação mensal de contas - Inadmissibilidade - A Câmara Municipal extrapolou os limites do controle externo, transmutando-o em controle interno, ao arrepio do princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes -



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Não poderia o Legislativo impor a prestação mensal de contas se a Constituição Estadual, e a própria Constituição Federal, falam em prestação anual - Incompatibilidade vertical da norma mairiporanense com a Constituição Paulista - Ocorrência - Precedentes deste E. Tribunal de Justiça - Ofensa aos artigos 33, incisos I e XIII e 150, ambos da Constituição Bandeirante - Inconstitucionalidade configurada - Ação procedente" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0075958-75.2012.8.26.0000, relator Desembargador GUERRIERI REZENDEJ. 19/09/2012);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Taquaral - Lei Municipal nº 143, de 27 de dezembro de 2001, que 'Dispõe sobre o envio de cópias de decretos à Câmara Municipal de Taquaral e dá outras providências' - Iniciativa parlamentar - Lei que cria obrigações ao Chefe do Executivo que não se compatibiliza com a independência e harmonia entre os poderes - Violação da regra da separação de poderes - Violação dos artigos 5, 25 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Precedentes - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0269132- 83.2011.8.26.0000, relator Desembargador DE SANTI RIBEIRO, j. 1708/2012);

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 6.048/11, do Município de Bauru - Autorização aos procuradores do município a celebrar acordos nos Juizados Especiais da Fazenda Pública - Inclusão, por meio de emenda parlamentar, de artigo determinando o envio trimestral dos acordos à Câmara Municipal - Inconstitucionalidade - Vício de iniciativa - Ampliação do controle externo, no tocante à periodicidade do envio das contas pelo Executivo ao Legislativo - Determinação constitucional expressa - Ação julgada procedente" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0301364- 51.2011.8.26.0000, relator Desembargador CAUDURO PADINI. 30/05/2012).

Nesse contexto, fica nítida a incompatibilidade das exigências contidas no artigo 60, incisos I, II, III e IV, da Lei Orgânica Municipal de Miguelópolis com a estrutura traçada na Constituição Federal e na Constituição Estadual para o exercício do controle externo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo Municipal.

[...]

Em suma, restou mesmo evidenciada nos autos a alardeada inconstitucionalidade dos dispositivos legais objeto da ação em causa, por violação aos preceitos dos artigos 5o, 144 e 150 da Constituição Estadual, e ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Ante o exposto, julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 60, incisos I, II, III e IV, e artigo 79, § 1o, letras "m", "n", "o" e "p", ambos da Lei Orgânica Municipal de Miguelópolis.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

PAULO DIMAS MASCARETTI
Relator

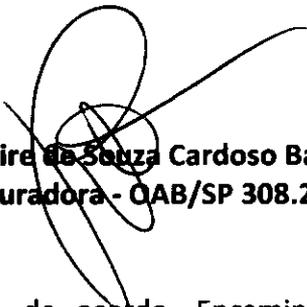
(TJSP. ADI Nº 0062696-24.2013.8.26.0000 . RELATOR DES. PAULO DIMAS MASCARETTI. DATA DE JULGAMENTO: 11/09/2013)

[...]

Diante do exposto, reiterando as razões jurídicas constantes do parecer supracitado opinamos pela manutenção do veto.

É o parecer.

D.J., aos 29 de novembro de 2018.


Rosemeire da Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Presidência para conhecimento e demais providências.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506