



Pouso Alegre - MG, 27 de junho de 2024.

## **DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE**

**Autoria – Poder Legislativo/Vereador Leandro Morais**

Nos termos dos artigos 246 c/c 243, §2º-A, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre, analisa-se os aspectos de admissibilidade do **Anteprojeto de Lei nº 57/2024** de autoria do Vereador Leandro Morais que, **“ESTABELECE A NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO ANTECIPADA PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL AOS COMERCIANTES E AOS MORADORES LOCAIS DE DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

### **1. RELATÓRIO:**

O Anteprojeto de Lei, em análise, tem como objetivo obrigar o Poder Executivo Municipal a divulgar aos comerciantes e moradores afetados, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, o início de quaisquer obras públicas que possam causar impacto no comércio local ou nas residências, sob pena das obras não poderem ser iniciadas ou executadas.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO:**

Há de se destacar a nobre intenção do ilustre Vereador. No entanto, verifica-se que o mesmo possui vício de iniciativa, além de violar o princípio constitucional da separação dos poderes.



## 2.1. VÍCIO DE INICIATIVA E PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES:

Analisando o Anteprojeto em apreço, destaca-se que o mesmo possui vício de iniciativa, pois, de acordo com o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições da Administração Pública do Município são de iniciativa privativa do Prefeito (g.n.):

*Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:*

*(...)*

*V – a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal:*

Sendo assim, por se tratar de iniciativa privativa do Prefeito, prevista na Lei Orgânica do Município, a atribuição não pode ser delegada, ou seja, somente por iniciativa do Chefe do Poder Executivo é que seria possível apresentar um Projeto de Lei a respeito das atribuições de Órgãos da Administração Pública, sob pena de violar o Princípio da Separação dos Poderes previsto no artigo 2º, da Constituição Federal.

E, no caso em apreço, estamos diante de vício de iniciativa material, face a afronta ao disposto no artigo 2º, da Constituição Federal, pois impõe ao Poder Executivo, que não está subordinado ao Poder Legislativo, a realização de atos administrativos específicos.

Tais atribuições e obrigações impostas à Administração Municipal destoam da iniciativa legislativa de competência do Poder Legislativo Municipal, havendo, com a devida vênia, ingerência nas atribuições administrativas conferidas ao Poder Executivo.

Neste sentido, é o entendimento do professor Hely Lopes Meirelles:

*“Eis aí a distinção marcante entre 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 de administração.*

*(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*



*(...) Daí não ser permitidos à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais, manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”. (em “Direitos Municipal Brasileiro”, Malheiros, 1993, p. 438/439)*

Nesse mesmo sentido a jurisprudência pátria:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – INCONSTITUCIONALIDADE – VÍCIO DE INICIATIVA. – **Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo**”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N ° 1.0000.15.001637-6/000 – COMARCA DE BETIM – REQUERENTE(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BETIM – REQUERIDO (S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BETIM – ACÓRDÃO. Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em JULGA PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. DES. EVANDRO LOPES DA COSTA TEXEIRA. 001637-05.2015.8.13.0000*

Destaca-se, ainda, o disposto no artigo 69, inciso XIII, da Lei Orgânica do Município (g.n.):

*Art. 69. Compete ao Prefeito:*

*XIII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo”.*

O Egrégio Tribunal da Justiça do Estado de Minas Gerais, em caso análogo:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI MUNICIPAL N° 10.423/2012. PROPOSIÇÃO NORMATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DO DISQUE GUARDA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS E SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO EXPRESSA DA RESPECTIVA CONTRAPARTIDA ORÇAMENTÁRIA.*



*REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. – A instauração de processo legislativo relativo à organização e/ou funcionamento da Administração Municipal compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo. – A inobservância das normas constitucionais do processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. – A ausência de indicação expressa da contrapartida orçamentária para a criação de obrigações e despesas ao Município reforça a ingerência indevida do Poder Legislativo nas atribuições do Poder Executivo, interferindo em sua autonomia administrativa e financeira. SÚMULA: JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO”. (TJMG – ADIN 1.0000.12.067167-2/000; Relator Des. Leite Praça; Órgão Especial; julgamento em 13/11/2012, publicação da Súmula 22.11.2013)*

Dessa forma, tratando-se de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, não há possibilidade de uma lei de iniciativa do Poder Legislativo impor, ao Prefeito Municipal, a obrigação de sua regulamentação, bem como obrigar o Poder Executivo a realização de atos administrativos específicos.

Conforme é de cristalina percepção, o Anteprojeto em apreço, ao estabelecer obrigações e atribuições aos Órgãos do Poder Executivo, fere frontalmente o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município.

Resta evidente a existência de **VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL**.

O presente Anteprojeto, oriundo do Poder Legislativo, ao impor, em linhas gerais, obrigações ao Executivo Municipal, acaba adentrando em questões que envolvem *gerenciamento, criação e estruturação*, matéria esta exclusiva do âmbito da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme preceitua o aludido artigo 45, V, da LOM.

Ademais, trata-se de uma vontade da Administração, no exercício do Poder Discricionário, onde se insere a oportunidade e a conveniência.

Poder Discricionário, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

*“...é prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.”*

A matéria objeto do Anteprojeto configura atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais

---

<sup>1</sup> Manual de Direito Administrativo, 14ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 38



coletivas. Ou seja, é privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da Administração.

Resta evidente que, com o devido respeito, não se trata de atividade sujeita a disciplina legislativa. O Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de permitir que o legislador administre, invadindo, assim, área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo Municipal edita lei disciplinando atuação administrativa, como no caso em apreço, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador Público, violando o Princípio da Separação dos Poderes.

Cabe, essencialmente, à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da providência determinada pela lei. Trata-se de atuação administrativa decorrente da escolha política de gestão, sendo vedada a intromissão de qualquer outro Poder.

Estamos diante de mais uma inconstitucionalidade decorrente da violação da regra da Separação dos Poderes, previstas na Constituição Estadual de Minas Gerais que é aplicável aos Municípios.

A Constituição Estadual, em seu artigo 6º, prevê:

*Art. 6º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Art. 165. Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.*

*§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.*

*§2º - Ao Município incumbe gerir interesses da população situada em área contínua do território do Estado, de extensão variável, delimitada em lei.*

*§3º - O Município se sujeita às vedações do art. 9, da Constituição da República.*

*§4º - Todo o poder do Município emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos de sua Lei Orgânica e da Constituição da República.*

*§5º - O Município pode subdividir-se em Distritos e, estes, em Subdistritos.*

*Art. 173. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.*

*§1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.*



§2º - À Câmara Municipal cabe, entre outras matérias de sua competência privativa, suspender, no todo ou em parte, a execução de ato normativo municipal declarado, incidentalmente, inconstitucional, por decisão definitiva do Tribunal de Justiça, quando a decisão de inconstitucionalidade for limitada ao texto da Constituição do Estado.

Art. 177. O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito Municipal.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência, que cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de administrar, através de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Já ao Poder Legislativo cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos de generalidade e abstração.

Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

*“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Poder Legislativo editar normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de função é nula e inoperante”.*

*“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação das funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”.*

Analisando o Anteprojeto, resta demonstrada a violação ao Princípio da Separação dos Poderes e o da Reserva da Administração.

Neste sentido, o Julgado do Supremo Tribunal Federal:

*Trecho do acórdão - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383, palavra da Eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal – Ministra Carmem Lúcia: “5. **A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.**” (g.n.)*

---

<sup>2</sup> Direito Municipal Brasileiro, 15 ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712.



*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.147, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que “dispõe sobre a criação do serviço de ambu-táxi, atividade de transporte adequado e imediato de saúde” – Autonomia legislativa e auto-organização que devem ser exercidas pelo ente público local em consonância com as regras e princípios das Leis Maiores, na forma dos arts. 29 da CF e 144 da CE – **Legislação objurgada nos autos que versa questão atinente ao trânsito e ao transporte, afeta à competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da CF** – Precedentes do STF – Inexistência, outrossim, de interesse local na matéria objeto do ato normativo impugnado que permitisse o exercício de eventual competência suplementar do Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF – Alardeada invasão de competência legislativa da União pelo Município que restou então evidenciada – Previsão legal atacada que também se envereda por assunto relativo à gestão municipal e às atribuições de órgãos públicos, afeto à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou também por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Vícios de inconstitucionalidade que ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 22, inciso XI, e 30, incisos I e II, da CF, e artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”. (Relator(a): Paulo Mascaretti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data de julgamento: 27/05/2015; Data de registro: 28/05/2015) (g.n.)*

Sendo assim, quando com pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Destaca-se, ainda, que a matéria objeto do Anteprojeto se insere na Reserva da Administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder, por serem privativas do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que houvesse a necessidade de disciplinar, por lei, matéria inerente à gestão municipal, a iniciativa seria **privativa do Chefe do Poder Executivo**.

A lei, ao determinar providência administrativa, à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, impondo atribuição ao Poder Executivo, adentra na alçada da Reserva da Administração.

Cabe ao Poder Legislativo a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Já ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que engloba atos de



planejamento, direção, organização e execução. Atoesses que, na prática, representam quebra do equilíbrio previsto na Constituição Estadual, com relação à independência harmônica dos poderes.

Helly Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”.*

Neste sentido, entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>4</sup>:

*“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”.*

*“A Câmara, indubitavelmente, detém o poder de fiscalização da atividade da Administração. Tal, contudo, deve obedecer determinados limites. Não pode extravasar sua área de atuação, nem mesmo nessa condição de ente fiscalizador, para impor obrigações aos particulares que contratam como a Administração, menos ainda, aos próprios órgãos públicos, subordinados ao Executivo (...). Importa, na hipótese, isto sim, obstar a quebra da estrutura funcional diferenciada dos órgãos do Poder permitindo a invasão de atribuição exclusiva do Executivo pelo Legislativo (art. 5º, da Constituição Estadual). Louvável a atitude do Poder Legislativo no sentido de buscar uma melhor fiscalização do exercício das atividades e da aplicação do dinheiro público no Município. Inviável, contudo, a fórmula encontrada pela Câmara Municipal, por fraturar o sistema jurídico constitucional do Estado (art. 144, da Constituição Estadual)”.*

---

<sup>3</sup> Direito Municipal Brasileiro, 15 ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712.

<sup>4</sup> ADI nº 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares; e ADIN nº 135.843.0/7-00, Rel. Des. Marcus Andrade.





Em decorrência do Princípio da Separação dos Poderes e face aos mecanismos de controle recíproco de um sobre o outro para evitar abusos e disfunções, a Constituição Estadual distinguiu a participação do Poder Executivo no processo legislativo. Como observa a doutrina<sup>5</sup>:

*“É a esse arranjo, mediante o qual, pela distribuição de competências, pela participação parcial de certos órgãos estatais controlam-se e limitam-se reciprocamente, que os ingleses dominavam, já anteriormente a Montesquieu, sistema de ‘freios recíprocos’, ‘controles recíprocos’, ‘reservas’, ‘freios e contrapesos’ (check and controls, checkes and balances), tudo isso viando um verdadeiros ‘equilíbrio dos poderes’ (equilibrium of powers).*

*(...)*

*A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se exclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica”.*

A criação de atribuições à Administração Pública pelo Poder incompetente, pode gerar risco para o funcionamento regular do Poder Público, tendo em vista que dada novas incumbências. Ou seja, resta evidente a ingerência política.

Insta registrar que este parecer se refere, exclusivamente, aos aspectos legais de ADMISSIBILIDADE, sendo que a questão de mérito cabe, única e exclusivamente, ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

### **3. INDICAÇÃO:**

Diante do vício de iniciativa, sugere-se ao Nobre Edil que o mesmo seja encaminhando como **Indicação** ao Poder Executivo, nos termos do artigo 257, do Regimento Interno da Câmara Municipal, meio adequado para sugerir ao Poder Executivo, órgãos ou autoridades do Município, medidas de interesse público.

---

<sup>5</sup> J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 558, 592-593.



#### 4. CONCLUSÃO:

Por tais razões, exara-se **despacho contrário** ao início do processo de tramitação do **Anteprojeto de Lei nº 57/2024**, salientando ser facultado ao autor, a interposição de Recurso fundamentando, junto à Mesa Diretora, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 246, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.

**Elizetto Guido**  
**Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG**

**Camila da Fonseca Oliveira**  
**Chefe de Assuntos Jurídicos - OAB/MG 132.044**



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE  
ESTADO DE MINAS GERAIS



### Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=S793GCM67N49EN6R>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: S793-GCM6-7N49-EN6R**

