



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

GABINETE DO PREFEITO

Av. Cap. Manoel de Oliveira Carvalho, nº 51 – Ibiúna/SP – Cep – 18150.000

Fone: (15) 3248.9900 – 3248.1833

www.ibiuna.sp.gov.br – e-mail – gabinete@ibiuna.sp.gov.br

OFICIO GP Nº 311/2019.

Meg. (PA. 18600-1/19)

Ibiúna, 08 de outubro de 2019.

A Sua Excelência Senhor

Rodrigo de Lima

Presidente da Câmara Municipal da Estância Turística de Ibiúna.

Rua Maurício Barbosa Tavares Elias, 314

Cep – 18150.000 Ibiúna/SP

- Leia-se em sessão
Ibiúna, 10/10/19
Presidente

Assunto: Resposta ao Requerimento nº 106/2019

Senhor Presidente

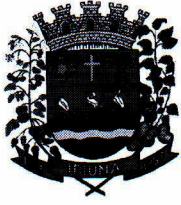
Em atenção à solicitação feita através do Ofício GPC nº 273/2019, datado de 18 de setembro de 2019, que encaminhou o Requerimento nº 106/2018, do Nobre Vereador Charles Guimarães, informo a Vossa Excelência que segue anexa cópia do Parecer Jurídico.

Ao ensejo, apresento a Vossa Excelência, extensivamente a seus pares, protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

JOÃO BENEDICTO DE MELLO NETO
Prefeito Municipal

Câmara Municipal da Estância
Turística de Ibiúna
Recebido em 10/10/2019
Sec. Administrativa



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

Ilustre Senhor Presidente da Câmara Municipal da Estância Turística de Ibiúna, Estado de São Paulo.

- Leia-se em sessão
Ibiúna, 14/01/19
Presidente

Resposta ao requerimento n° 106/2019

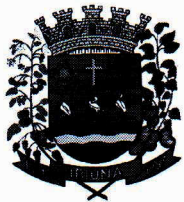
I – Mérito do ato administrativo e a separação de poderes

Vimos à presença de Vossa Senhoria, em resposta ao Ofício em epígrafe, informar que o Chefe do Poder Executivo tem a atribuição para elaborar as várias modalidades de atos administrativos, dentre os quais, atos normativos, ordinatórios, negociais, enunciativos e, punitivos.

O questionamento aborda o mérito do ato administrativo, representado pelo Decreto Municipal n° 2567 de 02 de julho de 2019, e neste ponto, o requerimento aborda a necessidade da legalidade e constitucionalidade da iniciativa, e assim, é salutar informar que a Separação de Poderes, pilar constitucional do Estado Democrático de Direito, é também explicado pela Doutrina¹

(...) Dimitri, com precisão, observa que “seu objetivo fundamental é preservar a liberdade individual, combatendo a concentração de poder, isto é, tendência ‘absolutista’ de exercício do poder político pela mesma pessoa ou grupo de pessoas. A distribuição do poder entre órgãos estatais dotados de independência é tida pelos partidários do liberalismo político como garantia de equilíbrio político que evita, ou, pelo menos minimiza os riscos de abuso de poder. O Estado que estabelece a separação dos poderes evita o despotismo e assume feições liberais. Do ponto de vista teórico, isso significa que na base da separação dos poderes encontra-se a tese da existência de nexos causal entre a divisão do poder e a liberdade individual. A separação dos poderes persegue esse objetivo de duas maneiras. Primeiro, impondo a colaboração e o consenso de várias autoridades estatais na tomada de decisões. Segundo, estabelecendo mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca dos poderes estatais, conforme o desenho institucional do freios e contrapesos.

¹ Sobre o assunto, analisar as observações do Professor Pedro Lenza *in*, **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 544/545.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

Conforme ensina Kildare Gonçalves Carvalho², “toda a estrutura federal baseia-se, assim, na repartição de competências considerada com a grande questão do federalismo, o elemento essencial da construção federal, o tema representativo de medida dos poderes políticos do Estado”.

Deve-se observar o princípio da convivência entre os órgãos estatais, a qual deve ser harmônica com o mútuo respeito das atribuições de cada poder existente no federalismo, todavia, há um rompimento e desrespeito quando se discute o mérito de um ato administrativo.

Impõe-se ressaltar que o sistema de freios e contrapesos é que estabelece o equilíbrio entre os Poderes no Estado de Direito, contudo, a limitação à independência de cada um deles, em razão desse sistema, não pode chegar ao ponto de causar obstáculos à realização plena das tarefas administrativas, posto que cada qual tem suas atribuições previstas constitucionalmente.

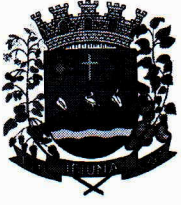
Nesse diapasão, é necessário observar que o princípio federativo estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal e os seus artigos 18, 29 e 34, VII alínea *c*, alçaram a autonomia municipal à categoria de princípio constitucional sensível, sendo corolário deste as normas de competência, também consideradas como princípio constitucional estabelecido de observância obrigatória pelos Estados e Municípios.

O município de acordo com as disposições constitucionais tem a capacidade de auto-organização e auto-administração, e isto tudo é emanado por meio das disposições contidas na lei orgânica, e assim “a interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º)”³.

Acrescente-se ainda que a invasão de competência privativa de um Poder pelo outro, afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, previsto no artigo 5º da

² **Direito constitucional**. 15. ed. Minas Gerais: Editoria Del Rey, 2009. p. 1001.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2014. p. 631.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

Constituição do Estado de São Paulo, que preceitua *in verbis*: “Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

O Poder Legislativo pode exercer este controle externo, mas dentro das limitações constitucionais e infraconstitucionais impostas, conforme pode-se observar pela disposição na Lei Orgânica do Município de Ibiúna.

II – O limite do controle externo

Por se tratar de uma interferência no mérito do ato administrativo, que invade uma área tipicamente da função administrativa do Chefe do Poder Executivo, o Plenário do TJSP proclamou a inconstitucionalidade de leis municipais que adentram neste mérito, e assim restou julgado

Temos neste sentido a “(ADI 11.704-0, rel. Des. Oliveira Costa, j. 28.8.1991, v.u.; ADI 13.866-0, rel. Des. Oliveira Costa, j. 12.2.1992). Igualmente 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 compra**, obras e serviços e da documentação relativa à despesa (ADI 13.797-0, rel. Des. Freitas Camargo, j. 12.2.1992; ADI 12.052-0, rel. Des. Garrigós Vinhaes, j. 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 (ADI 12.345-0, rel. Des. Carlos Ortiz, j. 15.5.1991)”⁴. (destaque nosso)

Notadamente por força do artigo 70 e 71 da Constituição Federal, pode-se afirmar que os vereadores podem exercer o poder de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, contudo, por meio do julgamento das contas do Prefeito e de suas eventuais decisões que podem afetar a Administração Pública.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

Isto fica claro com a análise anterior do Tribunal de Contas, cuja recomendação será avaliada posteriormente pelos Vereadores, de modo que, com a insurgência em face do ato administrativo se configura numa afronta aos artigos 33 *caput*, I e II, 35 incisos I e II, combinados com o artigo 150 todos da Constituição do Estado de São Paulo, e por desrespeito ao princípio da simetria ao disposto no artigo 47 inciso IX da Constituição do Estado de São Paulo, e artigo 31 § 1º da Constituição Federal.

Desse modo, o requerimento somente **antecipa a análise da questão pelo próprio Tribunal de Contas**, e ainda por via indireta, vislumbra-se a fiscalização interna dos atos do Chefe do Poder Executivo, e portanto, à margem dos parâmetros e dos princípios constitucionais.

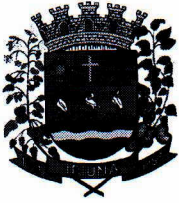
É muito esclarecedor o fundamento apontado pelo Relator Desembargador Debatin Cardoso⁵ a respeito do tema

Verifica-se, portanto, que a Câmara Municipal invadiu a competência reservada do Chefe do Poder Executivo local, **interferindo em sua atuação, sob o argumento de exercer a função fiscalizadora de controle externo. No caso, o controle pretendido pelo Legislativo não pode ser chamado de controle externo, uma vez que restou evidenciada a ingerência desse poder no campo de atuação do Poder Executivo, na medida em que invadiu atividade referente ao controle interno.** Ora, é cediço que o controle externo dos atos do Poder Executivo pode ser exercido pelo Poder Legislativo. Para tanto, consoante determinam os artigos 150 e 33, “*caput*”, da Constituição Federal e artigo 31, § 1º, da Carta Federal, faz-se necessário que conte com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”. (destaque nosso)

A propósito, traz-se a advertência do Ministro do Supremo Tribunal Federal Edgar Costa (RF 125/414), expressando que “[...] o executivo e o Legislativo Municipais devem ser considerados em suas relações de dependência em face um do outro, no mesmo plano, em que esses poderes na órbita Estadual ou Federal”.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2014. p. 635/636.

⁵ ADI 123.424-0/2 – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

É certo que a dinâmica do Estado exige o respeito ao princípio da divisão dos poderes para a sobrevivência do próprio Estado democrático, não se podendo confundir a função administrativa ou executiva com a função legislativa ou judicial. É indubitoso que o exercício dessas funções é distribuído pelos poderes constituídos, Legislativo, Executivo e Judiciário, cujas atribuições de cada um deles são explicitadas e definidas no ordenamento jurídico-constitucional.

Destarte, resulta-se demonstrado que o fundamento do requerimento extrapola, manifestamente, o princípio da separação dos poderes da independência, impondo limitações inaceitáveis, pois de qualquer forma importaria em ostensiva e indébita intromissão ou exorbitância no exercício de atribuição específica de cada um, impondo-se a declaração de inconstitucionalidade.

Neste ponto, Leonardo José Carneiro Cunha⁶ ensina que:

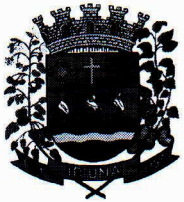
Com efeito, é curial que se deve conferir ao administrador público a opção de escolha da adequada providência para cada caso concreto, já que, sob o influxo das mais variegadas da atividade administrativamente, é ele que terá melhores condições de aferir a medida idônea ao atendimento do escopo legal.

Ademais, cabe à Administração Pública verificar a oportunidade e conveniência na elaboração de um projeto de lei, quanto mais na edição de decreto municipal, e assim, **“não pode imiscuir-se nessa apreciação, sendo-lhe vedada exercer controle judicial sobre o mérito administrativo**. Como bem aponta SEABRA FAGUNDES, com apoio em RANELLETTI, se pudesse o juiz fazê-lo, ‘faria obra de administrador, violando, dessarte, o princípio da separação de independência dos poderes’⁷. (grifamos)

Diante destes fatos, tem-se que o requerimento, sem nenhum fundamento plausível, interfere a própria atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mediante a conveniência e a oportunidade.

⁶ A fazenda pública em juízo. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 590.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 127.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

III – Edição de um decreto e a sua relação com o plano diretor

Compreende que o requerimento avança na atribuição do Chefe do Poder Executivo, e neste sentido, pode-se afirmar que talvez isto tenha ocorrido por total desconhecimento da legislação aplicável ao caso concreto.

Sendo assim, a respectiva aplicação da legislação deve ser considerada na sua integralidade, e não somente com base num simples argumento, pois, esta forma de interpretação pode produzir efeitos negativos para a Administração Municipal, isto sem considerar que os atos praticados são despidos de lógica e coerência.

O Dicionário Larousse⁸ define que lógica significa “estudos das leis do raciocínio, das proposições; coerência de raciocínio, de ideias; maneira particular de racionar”.

Ademais, seria possível questionar qual a utilidade da lógica nesta discussão administrativa e jurídica? A respeito podemos transcrever o ensinamento de Hamilton Rangel Júnior⁹ ao afirmar que “o meio pela qual a inteligência se manifesta é o raciocínio, que, indiscutivelmente, é o somatório de duas parcelas: pensamento e coerência. E é essa coerência que se denomina lógica”, ou em outras palavras, a ordenação do pensamento para possibilitar a concatenação dos conceitos, juízos e opiniões para produzirem uma argumentação jurídica de maneira fundamentada, e com condições de conceber, julgar e racionar.

Neste ponto é atribuição do Chefe do Poder Executivo considerar todos os aspectos na regulação dos serviços públicos, de modo que o fundamento do requerimento não é capaz sustentar de forma sólida, a invasão nas atribuições do Chefe do Poder Executivo.

⁸ LAROUSSE. Minidicionário Larousse da língua portuguesa – Larousse do Brasil: coautora Laiz Barbosa de Carvalho. 3. ed. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009. p. 504

⁹ Manual de lógica jurídica. São Paulo: Atlas, 2009. p. 12



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles¹⁰ sobre a execução de leis e outras normas fica claro que

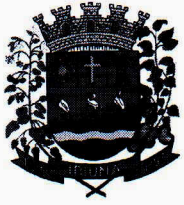
Atos municipais é expressão genérica que abrange todas as medidas governamentais postas em vigor pela Municipalidade para prover a Administração Pública local. Nessa categoria entram decretos, resoluções, portarias, instruções, despacho e demais atos administrativos inominados normalmente praticados pelo prefeito e excepcionalmente pela Câmara. No desempenho de sua função executiva, cabe ao prefeito traduzir em atos e fatos administrativos as determinações contidas em todas as normas legais, não só do Município como do Estado-membro e da União, que se enderecem ao governo local. Sua função primacial é, como já acentuamos, converter a norma legislativa genérica e abstrata em ato específico e concreto de administração. Para esse fim, dispõe ordinariamente do poder de regulamentar as leis municipais (e somente estas) e orientar sua execução por meio de instruções, portarias, ordens de serviços e quaisquer outros atos administrativos esclarecedores da intenção da lei.

Neste sentido, está expresso no **Plano Diretor no artigo 144, inciso II**, que são diretrizes do Município, os “pedidos de ligação de energia na concessionária local, em terrenos com edificações ou em construção, a concessionária local **deverá exigir do proprietário do terreno a Certidão de Emplacamento do Imóvel expedida pela municipalidade**”. (destaque nosso)

Com base no Plano Diretor, Lei Orgânica do Município, e nesta linha de raciocínio cumpre salientar que de acordo com o art. 125 § 2º, da Constituição Federal,

Cabe aos Estados a instituição de representado de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. [...] Tem-se aí, assim, ao lado da jurisdição constitucional exercida pelo STF, a jurisdição constitucional desempenhada pelos Tribunais de Justiça. Enquanto o controle de constitucionalidade, no âmbito do STF, recai sobre lei ou ato normativo federal e estadual, **o objeto do controle, perante os Tribunais de Justiça, é a lei ou ato normativo estadual ou municipal.** (destaque nosso)

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2014. p. 755.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA

Estado de São Paulo

IV – Conclusão

a) Não há uma informação oficial de que tenha sido proposta uma ação no Tribunal de Justiça de São Paulo, para questionar a constitucionalidade da Lei Orgânica Municipal e o respectivo Plano Diretor;

b) Desta forma o Decreto Municipal atinge a sua regularidade, pois, é de atribuição do Chefe do Poder Executivo, realizar a sua edição, e o fundamento encontra-se disposto no Plano Diretor, o qual já recebeu um parecer jurídico com a respectiva aprovação pela Câmara de Vereadores, e por fim, completa-se o ciclo de formação, com consequente validade e eficácia.

Urge esclarecer que a Administração Pública, está à disposição de Vossa Senhoria para esclarecer eventuais dúvidas com relação aos fatos que estão sendo analisados, e aproveita-se a oportunidade para apresentar os votos de apreço e da mais alta estima.

Ibiúna, 07 de outubro de 2019.


João Benedicto de Mello Neto
Prefeito Municipal

César Augusto de Oliveira
Procurador do Município

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/0765107043739000>