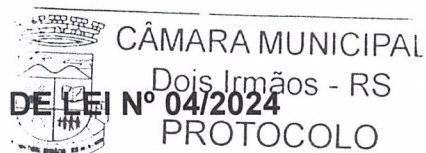




Estado do Rio Grande do Sul
Município de Dois Irmãos
Gabinete do Prefeito



VETO A EMENDA ADITIVA nº 01 AO PROJETO DE LEI Nº 04/2024



Digníssimo Senhor Presidente,
Eminentes Vereadores.

Em: 23 / 04 / 24
Hora: 10 horas
Ass: [assinatura]

Acusamos o recebimento do PROJETO DE LEI Nº 04/2024, que trata de alterações a Lei Municipal 1.811, de 21 de fevereiro de 2011, lei que trata do Sistema de Controle Interno do Município e que, através de emenda propositiva nº 01, busca inserir uma “obrigatoriedade” de comunicação a esta Casa Legislativa de relatórios, emitidos pelo SCI. Tal pretensão, data máxima vênua, imprópria e que exorbita as prerrogativas desta Casa. Por isso, vem apresentar as razões de Veto, na íntegra, a emenda aditiva nº 01 (leia-se acréscimo do inciso IV), com arrimo no § 1º do art. 63, da Lei Orgânica Municipal e § 1º do art. 66, da Constituição Federal, por considerá-lo inconstitucional e contrário ao interesse público, conforme segue.

Não se olvida a boa intenção do legislador, porém se conclui que existe impedimento legal para a sua aprovação, tendo em vista que derivou de iniciativa parlamentar, ao imiscuir-se em procedimentos internos da Administração, violando o princípio constitucional da separação dos poderes, ademais, salvo melhor juízo, ausente interesse público, na medida em que já há previsão normativa própria para comunicação de atos/ações ao Legislativo (art. 9º da lei).

Por essa razão, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, passa a interferir e criar uma imposição “administrativa/organizacional” que não está a seu alcance, tampouco para fins de fiscalização dos atos de gestão, uma vez que desconsiderou o disposto art. 61, §1º, II, “b” da Constituição Federal e com os art. 60, II, “d” e 82, VII da Constituição Estadual, **os quais, em razão da simetria aplicam-se na seara municipal, tornando a proposição na íntegra maculada.**

Segundo o saudoso, Hely Lopes Meirelles (1996, p. 430. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros), afirma:

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA”

Rua Berlim, 240 – Centro – Cx. P. 141 – 93.950-000 – Dois Irmãos/RS
Home Page www.doisirmaos.rs.gov.br – e-mail gabinete@doisirmaos.rs.gov.br
Telefone: (51) 3564-8801



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Dois Irmãos
Gabinete do Prefeito



(...) **Leis de iniciativa da Câmara**, ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” - grifamos.

Complementa o insigne comentador da matéria administrativa, in Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, pg 605/606, prelecionando o seguinte:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município**, estabelece, apenas, normas de administração. **De um modo geral, pode a Câmara**, por deliberação do plenário, **indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa**, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA”

Rua Berlim, 240 – Centro – Cx. P. 141 – 93.950-000 – Dois Irmãos/RS
Home Page www.doisirmaos.rs.gov.br – e-mail gabinete@doisirmaos.rs.gov.br
Telephone: (51) 3564-8801



específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” - grifamos.

Desta sorte, não está autorizada a Câmara de Vereadores, na estrutura legiferante, dispor de atuação que não lhe seja outorgada diretamente, por simetria dos princípios e regras gerais contidas na Constituição Estadual e na Constituição Federal.

Nesse sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (*Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente*) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Egrégio STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

“(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)

“(...) Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (...) [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Dois Irmãos
Gabinete do Prefeito



11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

“(…) É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...) [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

Quaisquer atos de imissão do Poder Legislativo sobre tal matéria (organização/estrutura/funcionamento) contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal.

Mas não é só. Verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, **determinando** ao Poder Executivo o envio, de forma cogente, de “relatórios” internos emitidos pelo Sistema de Controle Interno, violando, a toda evidencia, o princípio da harmonia e independência entre os referidos Poderes, previsto no artigo 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

“Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.”

Aliás, a Lei Orgânica Municipal, junto as atribuições que são exclusivas (leia-se Legislativo), por exemplo, em seu artigo 50, inciso VI, preceitua que atos de fiscalização serão exercidos no campo orçamentário e financeiro. Aqui a prerrogativa legalmente instituída como obrigatória, e não com relação aos demais atos de gestão.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA”

Rua Berlim, 240 – Centro – Cx. P. 141 – 93.950-000 – Dois Irmãos/RS
Home Page www.doisirmaos.rs.gov.br – e-mail gabinete@doisirmaos.rs.gov.br
Telefone: (51) 3564-8801



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Dois Irmãos
Gabinete do Prefeito



No Projeto de Lei em questão (PL 04/2024) - emenda aditiva, a referida inconstitucionalidade, como já explicitado, repousa também no interesse público, **impróprio e inconveniente no caso em concreto (finalidade).**

Não há obrigatoriedade, concessa máxima vênia, pelo Sistema de Controle Interno do Município em dar conhecimento sobre relatórios preliminares e instruções emitidas, documentos afetos a seu órgão interno de controle, tratando-se de prerrogativa e não uma imposição, prerrogativa essa que sequer encontra previsão/regramento no regimento interno da Câmara Municipal diga-se de passagem.

A obrigatoriedade de envio pelo Sistema de Controle Interno ao Legislativo diz respeito a informações quando há constatação efetiva de irregularidade ou ilegalidade na gestão, não sanada, assim como ao Tribunal de Contas do Estado, e isso já resta preservado integralmente consoante dicção do artigo 9º da citada lei local, senão vejamos:

“Art. 9º Os responsáveis pelo Sistema de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão conhecimento ao Prefeito Municipal ou ao Presidente da Câmara de Vereadores, ou, conforme o caso, ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária. **“(Redação dada pela Lei nº 1943/2002)**”

Tampouco o Tribunal de Contas do Estado, órgão fiscalizador por natureza, exige tal sistemática. Tão somente provocado (denúncia - ocorrência), é que passa a exigir do Gestor explicações ou ação específica, caso em concreto. E nesse viés, somente após decisão (mérito) e que passa a publicizar, ainda em caráter restrito, seu juízo de valor.

Não havendo ilegalidade nas ações de gestão, ou mesmo que havendo, entretanto sanadas, a questão remanesce integralmente no âmbito interno da Administração Municipal e sua Unidade de Controle Interno, sem que a isso necessite a Administração prestar contas ao TCE/RS, a não ser provocado. Justamente esse o *iter* administrativo que ocorre no exame de contas anuais do Gestor onde, havendo

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA”

Rua Berlim, 240 – Centro – Cx. P. 141 – 93.950-000 – Dois Irmãos/RS
Home Page www.doisirmaos.rs.gov.br – e-mail gabinete@doisirmaos.rs.gov.br
Telephone: (51) 3564-8801



apontamentos, presta esclarecimentos (defesa) e/ou comprova o saneamento, informações essas que ficam sob o sigilo das partes (gestor e tribunal de contas), despidianda a comunicação ao legislativo, por exemplo.

Ademais, a obrigatoriedade pelo SCI em dar ciência sobre atos de gestão potencialmente ímprobos, contrário as leis e/ou prejudiciais ao Erário, está afeta tão somente a Corte de Contas do Estado ao que se colhe do artigo 74, §1º da carta magna, por simetria (§ 1º *Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária*). A propósito, veja que o TCE/RS, junto ao manual ou cartilha sobre os sistemas de controle interno (3ª edição/2023), ao dispor sobre as atribuições do sistema de controle interno dos Municípios, assim dispõe:

“1.11. A UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO E A PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AO TCE

O principal canal de relacionamento entre o TCE/RS e os Agentes de Controle Interno é o Espaço do Controle Interno: uma ferramenta disponibilizada no Portal do TCE que tem como objetivo ampliar as formas de comunicação e de troca de informações entre o órgão de controle externo e as unidades de controle interno. Nesse espaço, são disponibilizadas aplicações para os agentes de controle interno da esfera municipal, tais como a Consulta Processual, o sistema de Solicitação de Informações e os Questionários Eletrônicos.

Os auditores do TCE/RS usualmente encaminham requisições de documentos e informações aos agentes de controle interno. Internamente, a organização de como se dará o encaminhamento aos setores/secretarias responsáveis para respostas é um procedimento acertado especialmente entre o Controle Interno Municipal gestor municipal e os membros da UCCI. Em alguns municípios as requisições são encaminhadas inicialmente ao Prefeito; noutros, a



própria UCCI encaminha as demandas e cobra suas respostas para retorno ao controle externo.

Cabe também à UCCI encaminhar mensalmente a Manifestação Conclusiva da UCCI - MCI, que deve obrigatoriamente acompanhar os Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, **para fins de exame, pelo Tribunal de Contas, do cumprimento das normas da Lei Federal Complementar nº 101, de 04/05/2000**, com ênfase para as situações previstas em seu art. 59, incisos I a VI, dentre outros.

As informações prestadas pela UCCI no MCI, em especial no documento do 12º mês do ano, devem destacar as inconformidades detectadas, indicar se o Gestor adotou providências no exercício para a correção dessas e para o atendimento das recomendações emitidas pela UCCI, bem como se o Gestor emprega medidas visando à responsabilização dos agentes que infringem as normas previstas para a administração pública municipal.

As informações e os dados a serem remetidos a este Tribunal de Contas na Manifestação Conclusiva são inseridos diretamente no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC, sendo que as instruções pertinentes estão contempladas pela Resolução nº 1.134/2020 e pela Instrução Normativa nº 13/2022. A MCI integrará as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo e as Contas Ordinárias do Chefe do Poder Legislativo Municipal.” - grifamos.

Tal orientação, em momento algum, dispõe que tais relatórios/orientações **devam** ser encaminhados ao Legislativo Municipal, quiçá para fins de controle externo, tanto é verdade que ausente em seu regimento interno.

Ademais, isto pode ser visto, por exemplo, em legislações análogas a presente, tais como nos Municípios de **Porto Alegre** (lei complementar 65/2009), **Bagé** (lei 3.814/2001), **Caxias** (lei 6.667/2007), **Novo Hamburgo** (lei 1495/2006), **São Leopoldo** (lei 5.382/2004), **Canoas** (lei 6.017/2016), **Esteio** (lei 6701/2017), **Portão** (lei



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Dois Irmãos
Gabinete do Prefeito



1200/2001), **Pelotas** (lei 4.890/2003), **Santana do Livramento** (lei 4.242/2001), **Sapucaia do Sul** (lei 3.177/2009), **entre outros tantos, não há tal “obrigação”**.

Impõe-se destacar ainda de que Câmara Municipal não resta alijada de tomar conhecimento dos atos de gestão do Poder Executivo, em especial quando há irregularidades ou ilegalidades efetivamente constatadas, não só pelo disposto na citada lei consoante artigo 9º, posto que a ela endereçadas, anualmente, as contas anuais de governo do Prefeito(a) pelo TCE/RS, nos dias hoje de processo unificado naquela Corte (contas gestão/governo), para fins de exame e aprovação, dados esses que são conferidos, na íntegra.

Aliás, a Câmara Municipal, em verdade, já exerce este poder fiscalizador externo por outras formas quando emite suas requisições de informações e pedidos de providências (artigo 73 de seu regimento), meios eficazes de controle externo de atos de gestão. Já possui ferramentas eficazes de controle externo.

Destarte, data máxima vênia, desprovida está a pretendida “exigência” de razoabilidade e proporcionalidade, posto que ausente interesse público (finalidade), havendo seu regimento e igualmente na lei outras formas de tomar conhecimento sobre atos de gestão, quiçá aqueles que imponham a necessidade de emitir juízo de valor (aprovação das contas).

Assim, o **veto é proposto na íntegra ao acréscimo do inciso IV ao artigo 1º da lei 1811/2001**. Dessa forma, com fundamento nas razões de veto ora trazidas, o Poder Executivo **VETA A EMENDA ADITIVA Nº 01 AO PL 04/2024**.

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveitamos o ensejo para reiterar-lhe votos de estima e consideração.

Atenciosamente.

JUAREZ STEIN,

Vice-Prefeito no exercício do cargo de Prefeito Municipal.

Vistos.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA”



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Dois Irmãos
Gabinete do Prefeito



Daniel R. Rodrigues
Procurador Geral

"DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA"

Rua Berlim, 240 – Centro – Cx. P. 141 – 93.950-000 – Dois Irmãos/RS
Home Page www.doisirmaos.rs.gov.br – e-mail gabinete@doisirmaos.rs.gov.br
Telefone: (51) 3564-8801