



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

Mário Campos, 28 de setembro de 2023.

MENSAGEM DE VETO Nº 8/2023



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. 33, de 26 de setembro de 2023, que "*Dispõe sobre o tombamento do Pico dos Três Irmãos*".

Cumpre, 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 as Legislações Federal, Estadual e Municipal em vigor.

Citada Proposição encontra-se eivada de inconstitucionalidade e ilegalidade, eis que ultrapassa os limites estabelecidos pelo art. 2º da Carta Magna, art. 173 da Constituição Estadual e, principalmente, arts. 2º e 211, § 2º, da Lei Orgânica.

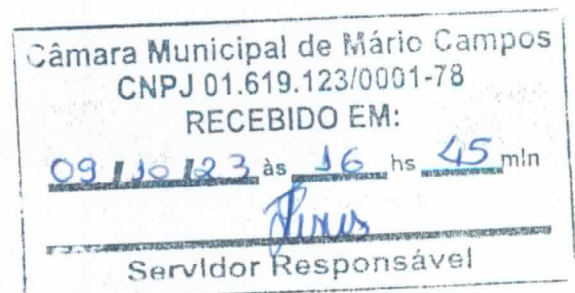
Em contexto similar, a jurisprudência do país aponta para a manifesta inconstitucionalidade, devido à violação do princípio da separação de poderes quando a legislação municipal atenta contra as atribuições que cabem única e exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

Neste contexto, a aposição de **veto integral** se impõe face à existência dos óbices jurídicos elencados no Parecer Jurídico que acompanha a presente Mensagem. Assim, sem qualquer desmerecimento às Vereadoras Autoras, **veto** a Proposição de Lei nº 33/2023.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS
ADVOCACIA GERAL



PARECER JURÍDICO N. 40/2023

INTERESSADO: Excelentíssimo Senhor Prefeito

ASSUNTO: Proposição de Lei n. 33, de 25 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 26 de setembro do corrente ano, ou seja, ainda dentro do prazo para análise do Chefe do Executivo.

Em síntese, dispõe a Proposição aprovada que, a partir da data da eventual publicação do instrumento legislativo em comento, estaria tombado o território onde se encontra o Pico dos Três Irmãos, em sua totalidade.

É o relatório.

Passarei, pois, ao parecer.

II - PARECER

Apesar da inegável importância do conteúdo desta Proposição, cujo objetivo é reconhecer como patrimônio histórico e cultural de interesse público, para efeitos de preservação de natureza tangível, o território do Pico dos Três Irmãos, esta iniciativa legislativa apresenta falhas que violam a Constituição Federal, a Constituição do Estado de Minas Gerais e a Lei Fundamental do Município de Mário Campos.

Inicialmente, é importante salientar que a Proposta de Lei em questão está afetada por um defeito de origem, uma vez que seu conteúdo pertence à esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, no exercício de sua função fundamental na Administração Pública, e não do Poder Legislativo. Esse erro mencionado contraria diretamente o princípio da separação e equilíbrio de poderes, estabelecido no artigo 2º da



PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS
ADVOCACIA GERAL



Constituição da República Federativa do Brasil e, de maneira análoga, no artigo 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais, além de estar presente no artigo inaugural da Lei Orgânica do Município de Mário Campos. Vejamos:

CF, **Art. 2º.** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de Minas Gerais, **Art. 173.** São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

LOM, **Art. 1º.** O Município, de Mário Campos integra, com autonomia político-administrativa, o Estado de Minas Gerais e a República Federativa do Brasil. (grifei).

Nessa perspectiva, Hely Lopes Meirelles, argumenta, esclarecendo o assunto:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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 inoperante¹.

No mesmo contexto, Dalmo Dallari aborda de maneira precisa e esclarecedora.:

O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria, os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais, ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios de cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo, por meio de atos especiais. O Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo Legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências².

Portanto, o mencionado Projeto de Lei entra em conflito com os princípios de autonomia e divisão dos poderes, uma vez que transfere uma atribuição que é exclusiva

¹ Direito Municipal Brasileiro, 15. ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 218.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS
ADVOCACIA GERAL



do Chefe do Executivo para o Poder Legislativo, resultando na Proposição em questão com um defeito de iniciativa, o que constitui uma inconstitucionalidade de forma.

Além disso, como mencionado anteriormente, a presente Proposição tem como objetivo reconhecer como herança cultural de interesse público, com vistas à preservação do território do Pico dos Três Irmãos.

Conforme amplamente reconhecido, o tombamento constitui uma modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, visando conservar ativos tangíveis ou intangíveis que possuam significativo valor histórico, científico, tecnológico, artístico, cultural, arquitetônico e ambiental para a sociedade, conforme delineado de maneira ilustrativa no artigo 216 da Constituição Federal e seus respectivos dispositivos.

Endossando este ponto de vista, Hely Lopes Meirelles³, define o tombamento da seguinte forma:

Tombamento é a declaração pelo Poder Público do valor histórico, arquitetônico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por essa razão, devam ser preservados, de acordo com a inscrição em livro próprio.

Além disso, é importante destacar que o tombamento é um processo administrativo, que progride de forma sequencial a cada fase, iniciado por decisão do líder do Poder Executivo e envolve aspectos técnicos da administração, incluindo a justificação, o propósito, a negociação com o setor privado, entre diversos outros elementos que estão fora do âmbito, da habilidade técnica e da autoridade da Casa Legislativa.

Em verdade, as ilustres Parlamentares proponentes não se atentaram ao disposto na Lei Orgânica do Município, que é clara ao dispor que “o processo de tombamento no Município dependerá da aprovação do Conselho Municipal de Cultura⁴”. Assim, em diligência realizada por este Parecerista junto ao Departamento Municipal de Cultura, foi



³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. pág. 535.

⁴ LOM, Art. 211, § 2º.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS
ADVOCACIA GERAL



obtida informação da inexistência de qualquer procedimento em trâmite no aludido Conselho que tenha como objetivo o tombamento do território do Pico dos Três Irmãos.

Destaque-se que a orientação da doutrina nacional não difere do exposto alhures, sendo mais bem exemplificada pelo jurista Adilson de Abreu Dallari⁵, como veremos a seguir:

Parece evidente que o tombamento só pode emergir de um procedimento administrativo no qual fiquem perfeitamente delineados seus motivos determinantes e no qual o proprietário do bem atingido possa se manifestar, seja para anuir, seja para contestar a qualidade atribuída à sua propriedade. Isso seria impossível se o tombamento fosse feito por lei.

Igualmente ensina José dos Santos Carvalho Filho⁶, nos seguintes termos:

O tombamento é ato tipicamente administrativo, através do qual o Poder Público, depois de concluir formalmente no sentido de que o bem integra o patrimônio público nacional, intervém na propriedade para protegê-lo de mutilações e destruições. Trata-se de atividade administrativa, e, não, legislativa. Além do mais, o tombamento só é definido após processo administrativo, no qual, frequentemente, há conflito de interesses entre o Estado e o particular. Resulta daí que o ato de tombamento é passível de exame quanto à legalidade de seus vários elementos, como o motivo, a finalidade, a forma etc. Ora, a lei que decreta um tombamento não pressupõe qualquer procedimento prévio, de modo que fica trancada para o proprietário qualquer possibilidade de controle desse ato, o que seria absurdo mesmo diante da circunstância de ser a lei, nesse caso, qualificada como lei de efeitos concretos, ou seja, a lei que, embora tenha a forma de lei, representa materialmente um mero ato administrativo.

Com base no exposto, fica claro que o tombamento é uma ação governamental realizada por intermédio de um procedimento administrativo conduzido dentro da esfera do Poder Executivo. Conclui-se, portanto, que esse tipo de interferência na propriedade privada não pode ser efetuada por meio de lei, pois isso acarretaria na invasão de área de competência exclusiva do Executivo.

⁵ Tombamento. RDP. vol. 86-39 (TJSP – ADIn. nº 45.502-0/0).

⁶ Manual de direito administrativo. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 764.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS
ADVOCACIA GERAL



E assim também entendem os Tribunais Pátrios, conforme abaixo:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADI Nº 1.706 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 1.713, DE 3.9.1997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECEER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTS. 2º, 32 E 37, INC. XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Lei nº 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, em afronta ao Texto da Constituição do Brasil – art. 32 – que proíbe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios. 2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação (art. 37, inc. XXI, da CB/1988). 3. Ninguém é obrigado a associar-se em "condomínios" não regularmente instituídos. 4. O art. 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum. 5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no art. 2º da Constituição do Brasil. 6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às "Prefeituras" das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas "Prefeituras" não detêm capacidade.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO – ADI Nº 115.169.0/4-00 Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.446/2003, do Município de Ubatuba, que instituiu o Livro do Tombo de Ubatuba, para fins de registro do inventário dos bens integrantes do patrimônio histórico, artístico, arquitetônico e ambiental do Município. Lei de iniciativa de vereador. Vício de iniciativa, considerando que, em virtude da matéria nela regulada, a iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º e 144 da Constituição do Estado. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do diploma legislativo sob apreço.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS – ADI Nº 1.0000.12.130705-2/000 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TOMBAMENTO. ATO TIPICAMENTE ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÃO DO PODER EXECUTIVO. ATO CONCRETIZADO MEDIANTE LEI. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. O tombamento é ato tipicamente administrativo, através do qual o Poder Público intervém na



PREFEITURA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS
ADVOCACIA GERAL



propriedade para protegê-la de mutilações e destruições, no escopo de preservar o patrimônio cultural, tratando-se de atividade administrativa, e não legislativa. Não se atribui ao Poder Legislativo competência para estabelecer, mediante lei, o tombamento de determinado bem, sob pena de violação ao princípio constitucional de independência e separação dos Poderes. O tombamento pode ser efetivado por Lei. A própria Constituição Federal (art. 216, par.5º) e a Constituição Mineira (art. 84) efetivaram tombamentos de sítios e serras de valor cultural reconhecido. O referido ato constitui uma das formas de intervenção do Poder Público na propriedade privada, com o objetivo de proteger determinados bens considerados de valor histórico ou artístico, inscrevendo-os em um dos Livros do Tombo e sujeitando o proprietário a certas restrições, instituto que é disciplinado, no plano Federal, pelo Decreto -Lei nº 25/37. O tombamento aperfeiçoa-se através de um procedimento composto de vários atos preparatórios e essenciais à sua validade, sequência a ser observada pelo Poder Público. Não observados tais pressupostos, configura -se um caso de má execução da Lei e, portanto, uma ilegalidade - mas sem atingir a esfera maior da inconstitucionalidade.

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, 28 de setembro de 2023.

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