



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.16.011769-3

Representante: Igor Augusto de Medeiros Provinciali

Representado: Município de Caratinga

Objeto: Lei Municipal n.º 3.343/2012

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Suspensão da cobrança da tarifa de esgoto. Revogação de concessão outorgada à COPASA. Vício de Iniciativa. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Do Preâmbulo

O Promotor de Justiça Igor Augusto de Medeiros Provinciali, no uso de suas atribuições junto à 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Caratinga, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade cópia da Lei n.º 3.343/2012, do Município de Caratinga, para análise de sua eventual inconstitucionalidade.

Atendendo solicitação desta Coordenadoria, o Presidente da Câmara Municipal de Caratinga encaminhou-nos certidão de vigência da Lei n.º 3.343/2012 (fl. 07).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Constatada a inconstitucionalidade da legislação fustigada, e antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade vem expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Da fundamentação

2.1 Lei municipal. Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Violação aos princípios constitucionais da separação dos poderes e da simetria com o centro. Aumento de despesa. Inconstitucionalidade.

Inicialmente, cumpre observar que, a Lei n.º 3.343/2012 resultou da aprovação do Projeto de Lei n.º 09/2012 de autoria do Vereador Emerson da Silva Matos.

Centra-se, por conseguinte, a questão na discussão da constitucionalidade de lei, cuja iniciativa seria exclusiva do chefe do Poder Executivo, em razão da matéria, mas que resultou de projeto apresentado pelo Legislativo.

Cada Poder é independente, possuindo uma função predominante e devendo manter uma relação harmoniosa com os demais. A do Legislativo é a de inovar o ordenamento jurídico, ou seja, elaborar as normas jurídicas, cabendo-lhe



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

também fiscalizar o Poder Executivo, ambas as funções sendo exercidas de modo concomitante.

Em um Estado Democrático de Direito, o procedimento de elaboração de uma nova norma, desde a sua origem, dá-se no âmbito do Poder Legislativo, cingindo-se a participação do Executivo, neste caso, à tarefa de sancionar ou vetar as leis elaboradas. Por outro lado, o próprio texto constitucional reconhece a legitimação extraparlamentar de iniciativa de lei, inclusive, do próprio chefe do Poder Executivo (art. 65, *caput* da Constituição Estadual e art. 61, *caput*, da Constituição de 1988).

Quando isso ocorre, não se pode impedir a ativa e ampla participação dos membros do legislativo na discussão e votação destes projetos de lei, uma vez que se trata de sua função primordial.

Contudo, há situações em que o texto constitucional estabelece a **iniciativa exclusiva** do chefe do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo, limitando ademais a atuação do legislador (art. 66, inciso III, da Constituição Estadual e art. 61, § 1º, da Constituição da República).

Nesses casos é vedado ao Legislativo a criação de leis que aumentem despesas ou reflitam, ainda, medidas típicas de planejamento, estruturação, organização e atividade da máquina administrativa, conforme verificado no caso em apreço.

Em outras palavras: nessas hipóteses, a iniciativa ou mesmo o poder de emendar projetos de lei dos membros do Poder Legislativo sofre expressa e severa **limitação de índole constitucional** (CE/89, art. 68, inciso I; CR/88, art. 63, inciso I).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Com efeito, os dispositivos supra apontados são de obrigatória observância pelos Municípios, nos termos de artigo 165, § 1º da Constituição Estadual, na medida em que ordena a submissão da legislação local aos princípios estabelecidos na Carta Política Estadual e na Constituição da República, devendo, pois, as normas-parâmetro serem respeitadas, a fim de evitarem transtornos jurídico-políticos de toda ordem.

Encontra respaldo tal exigência em regra idêntica contida no artigo 29, *caput* da Constituição da República, uma vez que:

É autônomo o Município, nos termos da Constituição, e autonomia não significa apropriação de liberdade ilimitada *no* e *para* dispor normativa e organizacionalmente sobre os poderes municipais. Há que se respeitar a fonte única dos poderes, a Constituição da República.¹

À evidência, em razão do princípio da simetria, todas as entidades federadas devem respeitar, em sua legislação particular, a competência de iniciativa, bem como todo o processo legislativo insculpido no documento constitucional.

Hely Lopes Meirelles esclarece acerca do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo municipais, corroborando as premissas normativas anteriormente tratadas:

Já o dissemos e convém se repita que o Legislativo provê, *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não se permitindo à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, e tais são todas as que pedem **provisões administrativas especiais, manifestadas em ordens, proibições, concessões,**

¹ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 55



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, **realizações materiais da administração, e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental**. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao Prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do Poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. 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 específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.² (Grifos nossos)

No caso, o Poder Legislativo, ao suspender a cobrança da tarifa de esgoto sanitário e rescindir o contrato de concessão celebrado entre a COPASA e o Município de Caratinga, invadiu a esfera de competência reservada ao Executivo, atinente à organização e à atividade administrativa, sem, contudo, anunciar fonte de custeio das medidas a serem adotadas, implicando necessário aumento de despesa não prevista no orçamento.

Em casos similares ao dos autos, recentemente, o eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais decidiu que:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. **Serviço público de abastecimento de água e esgoto sanitário. Competência do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Aumento de despesas. Inexistência de fonte de custeio. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade**. Pretensão acolhida. 1. É da competência privativa do chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder. 2. As emendas

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, p. 456 e 457.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

parlamentares que modifiquem projeto de lei municipal relativo ao serviço público de abastecimento de água e esgoto sanitário incidem em evidente vício de iniciativa, além de acarretarem aumento de despesa sem a correspondente fonte de custeio. O procedimento viola o princípio constitucional da separação dos Poderes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade dos §§ 6º, 7º, 8º e 9º do art. 7º, da Lei municipal nº 2.062, de 18.10.2010, do Município de Pitangui.³ (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. A fixação e alteração de tarifas é matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes lei de iniciativa da Casa Legislativa nesse sentido.⁴ (grifos nossos)

Destarte, clara a inconstitucionalidade da Lei nº 3.343, de 22 de novembro de 2012, do Município de Caratinga, por retratar indevida iniciativa parlamentar, feriu o princípio da separação de poderes, adentrando o legislador em seara exclusiva do chefe do Poder Executivo.

3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade do diploma legal impugnado;

³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.10.073752-7/000. Corte Superior. Rel. Des. Caetano Levi Lopes. J. 11.01.2012. DPS: 27.01.2012.

⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.12.051937-6/000. Rel. Des. Antônio Carlos Cruvinel. J. 24.04.2013. DPS: 10.05.2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo que, para tanto, é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legislativo, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA a Vossa Excelência a **revogação** da Lei n.º 3.343/2012, do Município de Caratinga.

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita diretamente a Vossa Excelência :

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** do Município acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 1º de novembro de 2016.

ELAINE MARTNS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade