



**CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS  
ESTADO DE MINAS GERAIS**

**PARECER JURÍDICO**

**Requerimento da Assistência Técnica Legislativa**

**“Solicita parecer sobre a legalidade dos procedimentos adotados na Substituição de Decretos Municipais.”**

**I – RELATÓRIO**

Consultado pela Assistência Técnica Legislativa da Câmara Municipal de Silvianópolis sobre a legalidade e constitucionalidade da Substituição de Decretos Editados pelo Poder Executivo Municipal.

À presente indagação respondo nos termos que seguem.

**II – MÉRITO**

Controlar o ato administrativo é compreender que o Estado Republicano precisa funcionar desde simples mecanismos do agir administrativo até os mais complexos sistemas regulatórios estatais.

Ato administrativo invoca o Estado como ente legitimamente escolhido para proporcionar, permanentemente, um amanhã melhor para os titulares do poder originário que o criou.

Depreende-se de controle, sob a perspectiva da atuação administrativa do Estado, a atividade de revisão decorrente da relação



## CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

entre sujeitos expostos a uma relação vinculada ao poder de chancela, correção, substituição, anulação ou determinação de providências sobre atos estatais passíveis de alteração ou confirmação, conforme o respectivo grau de vinculação à legalidade que embasa sua produção, validade e eficácia.

Aos entes municipais é obrigatório prestar contas a alguém e cobrar contas de alguém sobre o que se faz, como se faz e as consequências do que foi feito no ambiente do exercício do constitucional ônus público. Ou seja, além da capacidade de limitar a atuação de outrem, e da submissão dessa limitação por alguém, faz-se necessário estabelecer o elemento confiança entre quem controla para com aquele que recebe a conta do controle exercido. Dessa forma, a atividade de controle do Estado ideal poderá, efetivamente, trazer o esperado desenvolvimento intersubjetivo propugnado pelo art. 3º da CF/88.

Entretanto, a lógica do atual controle do ato administrativo, aparentemente, segue o caminho da desconfiança, tendo em vista a erupção contínua de atos praticados até então.

No entanto, em um ambiente de desconfiança, pode-se imaginar o interesse público sempre presente nos planos dos governantes? Será que é possível visualizar nessa realidade as lições de Rui Barbosa: “nas almas dominadas pelo senso de responsabilidade, a consciência de um poder pesa como um fardo, e atua como freio”?

Com toda essa situação entra a figura do vereador. E uma das principais atribuições dos vereadores é fiscalizar. E fiscalizar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração



## CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

Pública, o ato de fiscalizar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

Atualmente, a preocupação em se estabelecer um controle permanente do gasto público – seja por meio das instituições incumbidas de tal tarefa, seja pela própria população – ganha contornos fundamentais ao desenvolvimento.

Nesse contexto, a ação do Poder Legislativo Municipal na fiscalização dos gastos públicos é fundamental para garantir que a sua aplicação esteja de acordo com os interesses coletivos. É importante salientar que o vereador quando controla a atuação do gestor público municipal, e sua própria atuação, está, na verdade, cumprindo uma obrigação fixada pelo texto da Constituição Federal Brasileira de 1988, a qual estabelece em seu art. 31 que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo.

Para que os fins do Estado sejam cumpridos e que o direito a uma vida justa alcance todos sem distinção, é necessário que todos trabalhem com zelo e honestidade. Por essa razão, o Executivo Municipal deve estimular ou mesmo exercer a atividade econômica e, a partir dela, prover o funcionamento de seus órgãos para que realizem bem suas funções. Ou seja, a partir do mundo econômico, que é o mundo do trabalho, desenvolve-se um conjunto de atividades voltadas para canalizar recursos para o financiamento das políticas sociais, a fim de que os objetivos fundamentais sejam cumpridos. Portanto, o Estado precisa do ingresso de recursos públicos para que seus órgãos e agentes potencializem sua missão constitucional de construir uma vida justa e livre para todo o povo, origem e fim de toda a atividade estatal.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

Para garantir que os recursos públicos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

E a Câmara Municipal, portanto, deve acompanhar a realização das despesas, atenta para que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados. Ou seja, é preciso que, além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, exerça o CONTROLE dos recursos públicos envolvidos na realização dos fins a que se destina.

O ponto crucial desse parecer, é justamente a ofensa à legalidade, a prática de atos relevantes para o controle da Administração Pública.

A lição e doutrina de HELY LOPES MEIRELLES é esclarecedora quanto ao princípio da legalidade, que assim se expressa:

*“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. (...)*



**CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS  
ESTADO DE MINAS GERAIS**

*As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, erregáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, ou não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.*

*(....)*

*A administração legítima só é aquela que reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública" (Direito Administrativo Brasileiro – 19a Edição – Malheiros Editores – págs. 82/83).*

Os Senhores Vereadores ou qualquer servidor da Câmara Municipal, devem observar em que constitui o princípio da legalidade.

Nesse contexto, citamos o artigo com o título "Assim é a política", escrito por FREI BETO, no jornal FOLHA DE S. PAULO publicado no dia



**CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS  
ESTADO DE MINAS GERAIS**

03/02/2004, na página A3, TENDÊNCIAS/DEBATE, sendo oportuna a transcrição de alguns trechos:

*“Nela se ingressa sem passar pela prova da competência nem se exige atestado de integridade moral e, no caldeirão dos eleitos, misturam-se honestos e safados, probos e corruptos. Financiada pelo contribuinte, a política administra recursos que bem podem ser canalizados para favorecer os direitos da maioria ou desviados para engordar contas escusas, atividades ilegais, caixas de campanhas ou mordomias injustificáveis. Ladrões da bolsa pública não costumam arrombar o cofre da legislação. Conhecem o seu segredo e, assim, julgam-se inocentes por enfiarem a mão na brecha percebida entre o emaranhado de leis.*

*Assim é a política: discursa enfatizando o interesse público, mas o orador tende a pensar primeiro em seu alpinismo rumo ao cume do poder. Como a escalada é longa, difícil e perigosa, ele aprende a fazer concessões, abrir mão de princípios, enveredar-se por atalhos suspeitos, reinterpretar suas antigas convicções, desde que não retroceda.”*

A prática de irregularidades e ilegalidades como os percebidos nos decretos em questão estão constantes nos seguintes tipos normativos de ordem constitucional e infraconstitucional:



**CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS  
ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Constituição Federal**

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...).”*

**Constituição do Estado de Minas Gerais:**

*“Art. 13 – A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.*

*(...).”*

**Lei Orgânica do Município de Silvianópolis:**

*“Art. 16 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”*

Caso não observados esses princípios, estaria infringindo, por sua vez, os dispositivos acima destacados. Tal comportamento seriam totalmente alheios a Lei.



**CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS  
ESTADO DE MINAS GERAIS**

Estará, em tese, praticando os agentes, infrações político-administrativas, qual sejam:

Lei nº 8.429, de 1992, Lei de Improbidade Administrativa:

*“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (...).”*

Decreto é um documento público e documento público é aquele confeccionado por servidor público, no exercício de sua função, e de acordo com a legislação que lhe é pertinente.

Uma vez esclarecido o conceito de documento público, passamos a analisar os elementos que compõe o tipo penal relativo aos delitos de *falsificação de documento público*, previsto no artigo 297 (caput e parágrafos) do CPB, sejam eles: I) a conduta de falsificar, no todo ou em parte, documento público; II) ou alterar documento público verdadeiro.

O núcleo *falsificar*, utilizado pelo texto legal, passa a ideia de fabricação do documento de natureza pública. A alteração, também uma modalidade de falsificação, vem prevista na parte final do artigo. A diferença entre os núcleos *falsificar* e *alterar*, utilizados pelo *caput* do art. 297 do CPB, se dá no sentido de que no primeiro caso o agente vem a criar –total ou parcialmente- o documento que até então não existe; já na



## CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

segunda hipótese o documento existe, é verdadeiro, mas o agente o modifica, alterando assim o seu conteúdo.

Importante frisar que se a falsidade ocorrer mediante supressão de parte do documento público, alterando-se o documento verdadeiro, o fato caracterizará o delito tipificado pelo art. 305 do CPB, que cuida especificamente do tema. Assim, a alteração poderá ocorrer em forma de inserção de dados falsos, com alteração do conteúdo do documento.

### III – DA CONCLUSÃO

Ante a todo o exposto, é de vital importância reportar a esta Casa Legislativa que a sociedade tem pleno direito de ter um governo honesto, obediente às leis e seus princípios. Todos os princípios ínsitos nas Constituições Federal e Estadual, respectivamente nos artigos supra citados, tanto quanto nos ordenamentos jurídicos infraconstitucionais devem ser respeitados por todos, principalmente pelo homem público, este é o clamor de toda a comunidade. Os princípios são verdades objetivas, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever-ser, na qualidade de normas jurídicas, dotadas de vigência, validade e obrigatoriedade. Os princípios estão intrínsecos ao ser humano, não existindo nada acima deles. Por serem formadores das leis, sua violação é considerada gravíssima. Acerca disso, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO reza que *“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer.”* A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Portanto, deve ser frisado que fica difícil o controle do Poder Legislativo se o mesmo não possuir meios de fiscalizar de perto os atos



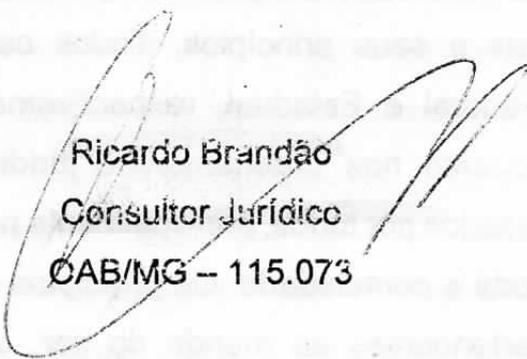
**CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS  
ESTADO DE MINAS GERAIS**

do Poder Executivo, razão pela qual recomenda-se a alteração do artigo 108 da Lei Orgânica Municipal, obrigando a publicação dos atos junto a Câmara Municipal, visto não possuir o Município de Silvianópolis Imprensa Oficial.

Por fim, recomenda essa Consultoria Jurídica que de conhecimento da situação ao Plenário da Câmara Municipal para que delibere sobre a viabilidade do envio dos documentos alterados ao Ministério Público Estadual e ao TCEMG para eventuais providencias.

É o parecer, s.m.j..

Silvianópolis, 20 de maio de 2019.

  
Ricardo Brandão  
Consultor Jurídico  
OAB/MG – 115.073