



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N.º 70076297225 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBIRETAMA

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE UBIRETAMA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU  
LIMA DA ROSA**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 2.117, de 12 de dezembro de 2017, do Município de Ubiretama, que dispõe sobre a obrigatoriedade de encaminhamento dos relatórios e atas de reuniões da Unidade Central de Controle Interno, pelo Poder Executivo, à Câmara de Vereadores, sob pena de apuração de responsabilidades. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Vício de iniciativa. Ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Jurisprudência*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*remansosa e pacífica dessa Corte de Justiça. PARECER PELA  
PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Ubiretama, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 2.117, de 12 de dezembro de 2017, daquela Comuna, que *dispõe sobre o destino dos Relatórios da Unidade Central de Controle Interno e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 10 e 60, inciso II, letra “d”, ambos da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi-lhe enviado pela Câmara de Vereadores do Município de Ubiretama para sancionamento, mas o vetou. Relatou que, então, a Casa Legislativa reprovou o veto e promulgou a Lei ora objurgada. Aduziu que, de acordo com o artigo 31 da Constituição Federal, a Câmara Municipal somente exerce o controle externo do Poder Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Referiu que, ao revés, o controle interno é exercido através da estrutura administrativa do Poder Executivo a quem cabe, por conseguinte, a iniciativa de criação de órgãos indispensáveis a esta finalidade, como é o caso da Unidade Central de Controle Interno, mencionada no artigo 1º da lei atacada. Sustentou, portanto, que agride o princípio da independência entre os Poderes, proclamado no artigo 10 da Carta Estadual, a previsão de atribuir encargos e novas responsabilidades à citada Unidade. Disse



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

que o ato normativo padece de vício de iniciativa, já que trata de atribuições de Secretarias Municipais ou órgãos de sua estrutura administrativa. Colacionou jurisprudência. Postulou, liminarmente, a suspensão dos efeitos do ato normativo combatido e, ao final, a procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.117/2017 de Ubiretama (fls. 04/10). Juntou documentos (fls. 11/24).

Foi indeferido o pedido liminar (fls. 28/31).

A Câmara Municipal de Vereadores de Ubiretama, notificada, apresentou suas informações, oportunidade em que sustentou, em síntese, a manutenção da norma objurgada no ordenamento jurídico. Destacou que não estaria configurado o vício de inconstitucionalidade sinalizado na exordial. Asseverou que o instrumento normativo questionado possibilita que o Poder Legislativo cumpra sua competência fiscalizatória, bem como sua missão constitucional, no sentido de viabilizar o exercício do controle externo, sem que isso configure invasão à seara das competências próprias reservadas ao Poder Executivo. Sustentou a inocorrência de malferimento ao princípio da independência e harmonia entre os poderes estatais, tendo sido contemplado o princípio da publicidade com relação aos atos do Poder Executivo, de modo a assegurar a transparência na atividade estatal. Requereu a improcedência do pedido (fls. 51/56).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 36), ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 61/62).

Vieram os autos com vista (fls. 63/64).

É o breve relatório.

2. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

***Lei n.º 2.117, de 12 de dezembro de 2017.***

*Dispõe sobre o Destino dos Relatórios da Unidade Central de Controle Interno e dá outras providências.*

*A Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal de Ubiretama, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais definidas no inciso II do artigo 35 da Lei Orgânica Municipal, propõe ao E. Plenário o presente PROJETO DE LEI:*

*Art. 1º - Os relatórios da Unidade Central de Controle Interno, desde que finais e conclusivos, relativamente ao seu âmbito constitucional e legal de atuação, e as atas das reuniões da Unidade Central de Controle Interno serão obrigatoriamente encaminhados ao Poder Legislativo Municipal, em via impressa ou através de meio eletrônico com vistas ao pleno exercício do controle externo preceituado no artigo 31 da Constituição Federal de 1988, independentemente dos demais encaminhamentos que sejam dados aos respectivos documentos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*por força de lei ou por força de Decreto que regulamente ou venha a regulamentar esta Lei.*

*Art. 2º - O descumprimento do disposto na presente Lei ensejará:*

*I – Se a falta de remessa dos relatórios de que trata a presente Lei der-se por interferência do Chefe do Poder Executivo Municipal ou por Secretário Municipal, apurada através de Comissão Parlamentar de Inquérito especialmente criada para este fim, dar-se-á abertura ao processo de cassação de mandato por infringência ao disposto nos incisos I, II e III do artigo 4º do Decreto-lei n.º 201/67, através do rito estabelecido no artigo 5º do Decreto-lei n.º 201/67, e, complementarmente, na forma regimental, sem prejuízo de representação ao Ministério Público Estadual, para apuração de eventual infringência ao disposto nos incisos I e II do artigo 11 da Lei Federal n.º 8.249/92.*

*II – Se a falta de remessa dos relatórios de que trata a presente Lei der-se por culpa única e exclusiva dos membros da Unidade Central de Controle Interno, a Mesa Diretora formalizará denúncia ao Chefe do Poder Executivo Municipal, para apuração de infração disciplinar na forma do Estatuto dos Servidores Municipais desta municipalidade, sem prejuízo de representação ao Ministério Público Estadual, para apuração de eventual infringência ao disposto nos incisos I e II do artigo 11 da Lei Federal n.º 8.429/92.*

*Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

**3.** Merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Feitos tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de Ubiretama, por melhores que tenham sido suas intenções, ao prever a remessa obrigatória, pelo Poder Executivo, dos relatórios e das atas de reuniões da Unidade Central de Controle Interno ao Poder Legislativo, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

De fato, no caso em análise, a Lei municipal combatida padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese dos artigos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

*Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*  
*[...].*  
*II – disponham sobre:*  
*[...].*  
*d) criação, estruturação e atribuição das Secretárias e órgãos da administração pública.*

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*  
*[...].*  
*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*  
*[...].*

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar para si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

---

<sup>1</sup> Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>2</sup> Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*

Foi precisamente o que a lei objurgada fez, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, que compete ao Poder Executivo dispor. Com efeito, o ato normativo, ao tornar obrigatória a remessa dos relatórios e das atas das reuniões da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo ao Poder Legislativo, criou exigência estranha à ordem constitucional, interferindo, assim, indevidamente na gestão administrativa do Chefe do Poder Executivo.

É evidente, portanto, a inconstitucionalidade da norma impugnada, que dispõe sobre conduta administrativa própria do Poder Executivo, matéria reservada à iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário ressaltar que a lei atacada positiva ainda, no plano material, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 10 da

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Constituição Estadual<sup>4</sup>. E isso porque, como se referiu, o Poder Legislativo impôs novas exigências à atuação administrativa do Poder Executivo, para além dos meios fiscalizadores tradicionais constitucionalmente previstos.

Acerca da indevida ingerência do Poder Legislativo no Executivo em hipóteses fáticas bastante similares, vem decidindo, de forma remansosa e pacífica, o Tribunal de Justiça Gaúcho:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE HERVAL. DETERMINAÇÃO DE ENVIO PRÉVIO PELO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO DE CÓPIAS DE EDITAIS, CONVÊNIOS, CONTRATOS, E OUTROS DOCUMENTOS RELACIONADOS COM CONTRATAÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUMENTO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA CORRESPONDENTE. PREVISÃO DE INCIDÊNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. LEGISLAÇÃO ACERCA DE MATÉRIA PENAL CUJA EDIÇÃO É DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARTIGOS 8º, 60, II, “D”, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*

*1. Caso em que a Câmara de Vereadores do Município de Herval introduz, por meio de emenda legislativa, artigo na Lei Orgânica do Município – LOM prevendo a obrigatoriedade do envio de cópias de toda a documentação relacionada com contratações realizadas pelo Poder Executivo, sob pena de caracterização de crime de responsabilidade. 2. Vício de iniciativa caracterizado, uma vez que é de competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, “d” e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da*

---

<sup>4</sup> Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

***Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. Violação do artigo 22, I, da Constituição Federal, tendo em vista que é de competência privativa da União Federal a edição de norma em matéria penal, bem como a definição dos crimes de responsabilidade. Extirpação do artigo 53-A da LOM de Herval. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70057895914, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relatora: Desa. Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 15/12/2014)***

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI Nº 956/2007 DO MUNICÍPIO DE GLORINHA. ENVIO MENSAL DE RELATÓRIO DE ATIVIDADES. EXACERBAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei que estipula o envio mensal à Câmara de Vereadores de relatório de atividades das Secretarias da Saúde, Obras e Agricultura. Embora o Poder Legislativo tenha por mandamento a fiscalização dos atos do Poder Executivo e a publicidade seja imposição constitucional, não se admite a permanente devassa daquele Poder sobre este, pois a liberdade para se dispor de mecanismos de fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial encontra limites na moldura constitucional e infraconstitucional. A lei ora impugnada constitui-se em flagrante excesso na função fiscalizadora do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, motivo por que não há como afastar-se sua inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021012067, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 26/05/2008)***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE OBRIGA A REMESSA AO PODER LEGISLATIVO, VIA E-MAIL, DE RELATÓRIOS MENSIS DAS DESPESAS PAGAS E DOS VALORES ARRECADADOS PELO MUNICÍPIO. QUEBRA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA INICIATIVA LEGISLATIVA E DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 1.601/2007, do Município de Cruz Alta. Inconstitucionalidade reconhecida porquanto se trata de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, já que se refere à organização e ao funcionamento da administração. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018883850, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em 15/10/2007)

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. RELATÓRIO MENSAL DE DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA. OBRIGATORIEDADE DE REMESSA AOS INTEGRANTES DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei 1.288/05 do Município de Novo Hamburgo, que exige do Chefe do Poder Executivo a remessa, via e-mail para todos os integrantes da Câmara Municipal, de relatório mensal das despesas pagas pelos Órgãos da Administração Direta e Indireta, ao criar mecanismo de fiscalização e controle não previsto na Constituição Estadual, estabeleceu indevida ingerência do Legislativo sobre o Executivo, ferindo a independência e harmonia entre os Poderes. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013797618, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 08/05/2006)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATAQUE DE LEI CUJO TEOR, EM GRANDE PARTE, É IGUAL AO DA LEGISLAÇÃO AB-ROGADA, MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 11, § 2.º, LEI N.º 9.869/99. NÃO-CONHECIMENTO. Não é de se conhecer da ação direta de inconstitucionalidade naquilo em que ela ataca comando normativo que reproduz leis anteriores, com a presença do**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*mesmo vício de inconstitucionalidade, ante a repriminção que haveria, na forma do § 2.º do art. 11 da Lei n.º 9.869/99, na esteira de monolítica jurisprudência do STF. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. REMESSA OBRIGATÓRIA DE CÓPIAS DE ATAS DE LICITAÇÕES E RELAÇÃO DE EMPENHOS EMITIDOS OU EXPEDIDOS PELO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. artigos 8.º, 10, 60, ii, “D”, E 82, VII, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. É manifesta a inconstitucionalidade de lei municipal originada do legislativo que impõe ao executivo a cogente remessa de cópias de atas de licitações e relação de empenhos emitidas ou expedidas pelo Prefeito Municipal ou quem por este a tanto autorizado, ante a quebra do princípio da independência e separação dos poderes. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7 0011787215, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 15/05/2005)*

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE ALTO ALEGRE QUE DETERMINA A REMESSA DE RELATÓRIOS DOS EMPENHOS EFETUADOS NO MÊS PELA PREFEITURA A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES - ORIGEM NO LEGISLATIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70001192194, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 03/11/2003)***

No mesmo sentido é o entendimento dos Tribunais de Justiça de São Paulo e de Minas Gerais:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01, de 02.05.06, que dá nova redação ao § 2º, art. 37. Acesso de vereadores às repartições públicas municipais para se informarem sobre qualquer assunto de natureza administrativa. Inadmissibilidade. Afronta ao***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

***Princípio da Separação dos Poderes. Poder de fiscalização deve respeitar limites constitucionais. Precedentes. Ausente, na Constituição Bandeirante, qualquer previsão nesse sentido. Afrenta aos arts. 5º; 20, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente. (ADIn n.º 2006555-09.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça de SP, Relator: Evaristo dos Santos, Julgado em 26/04/2017)***

***LEI - REALIZAÇÃO DE DESPESAS - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - CONVÊNIOS - COMPETÊNCIA - DOAÇÕES - DETERMINAÇÃO DE ENVIO DE RELATÓRIOS MENSAIS DO EXECUTIVO - INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, §1º, II, 'a' e 'c', e 63, I e II DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AO ARTIGO 66, III, 'b' e 'c', DA CONSTITUIÇÃO DE MINAS GERAIS. - O inciso XXV do art. 62 da Constituição de Minas (que dispõe sobre ""autorizar celebração de convênio pelo Governo do Estado com entidade de direito público ou privado e ratificar o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Assembléia Legislativa nos dez dias úteis subseqüentes à sua celebração) foi declarado inconstitucional em 7/8/1997, quando do julgamento da ADIN 165. - E, nos termos do art. 90, inciso XVI, da Constituição Estadual, compete, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo celebrar convênio com entidade de direito público ou privado, não estando ele obrigado a observar o disposto no art. 62, inciso XXV, da referida Carta Política, porquanto já declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em decisão que tem efeito vinculante. - Somente o Executivo pode decidir acerca da conveniência e oportunidade do encaminhamento de projetos que resultem em aumento de despesas públicas a serem custeadas pela municipalidade. - Determinar que o Prefeito encaminhe mensalmente relatório circunstanciado, nos termos do parágrafo acima mencionado, significa violação ao princípio da separação dos poderes e ingerência nas funções do Executivo, o que não é de admitir-se, sob pena de violação ao artigo 2º da CF. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.016770-9/000, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta , CORTE SUPERIOR, julgamento em 11/04/2012, publicação da súmula em 27/04/2012)***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

E tal posicionamento está em consonância com o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.388/99 do Estado do Rio de Janeiro. ANAMAGES. Legitimidade ativa. Norma de interesse da magistratura estadual. Obrigação de entrega de declaração de bens à Assembleia Legislativa pelos magistrados estaduais. Competência atribuída ao Poder Legislativo sem o devido amparo constitucional. Vício de iniciativa. Ação julgada procedente. 1. Configurada, na hipótese, a legitimidade ativa da ANAMAGES. Embora a associação represente apenas fração da classe dos magistrados, no presente caso, há a peculiaridade de que a lei questionada direciona-se, especificamente, à magistratura do Estado do Rio de Janeiro, e não à magistratura como um todo. Precedentes. 2. A lei estadual, ao estabelecer a obrigação de que os magistrados estaduais apresentem declaração de bens à Assembleia Legislativa, criou modalidade de controle direto dos demais Poderes pela Assembleia Legislativa - sem o auxílio do Tribunal de Contas do Estado - que não encontra fundamento de validade na Constituição Federal. Assim, faltando fundamento constitucional a essa fiscalização, não poderia a Assembleia Legislativa, ainda que mediante lei, outorgar a si própria competência que é de todo estranha à fisionomia institucional do Poder Legislativo. 3. Inconstitucionalidade formal da lei estadual, de origem parlamentar, na parte em que pretende submeter aos seus ditames os magistrados estaduais. Violação da autonomia do Poder Judiciário (art. 93 da CF). 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 4232, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)*

Não se desconhece que a atividade de fiscalização do Poder Legislativo constitui função típica do Parlamento, tanto como a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

de legislar (artigo 70 da Constituição Federal). No entanto, no caso específico dos autos, a Lei impugnada promoveu ingerência indevida do Poder Legislativo no Executivo, justamente porque, como já dito, além de inovar no mecanismo criado, torna obrigatória a remessa ao Poder Legislativo, dos relatórios e das atas de reuniões da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo, o que não encontra fundamento de validade nas Constituições Estadual e Federal.

No tocante à função fiscalizadora parlamentar em relação ao Poder Executivo, há regras constitucionais bastante claras e abrangentes, tanto na esfera federal, como na estadual.

Acerca do tema, o artigo 31 da Constituição Federal<sup>5</sup> estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Da mesma forma, os artigos 70 e 71 da Carta Federal trazem regramento específico quanto à fiscalização contábil, dentre outras

---

<sup>5</sup> Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

situações, em relação ao Poder Executivo, a ser efetuada pelo Poder Legislativo, com o auxílio da Corte de Contas.

Regras similares, em atendimento ao princípio da simetria, podem ser localizadas, em nível estadual, nos artigos 53, inciso XIX, 70 e 71, todos da Constituição do Estado, os quais, ao tratarem do controle externo da Administração Pública, não dão guarida ao que dispõe a Lei Municipal n.º 2.117/2017 de Ubiretama.

Ao que se vê, pois, as atividades de controle parlamentar em relação ao Poder Executivo podem dar-se, por exemplo, por intermédio de pedidos de informações formulados ao Prefeito, de requerimentos, de tomadas de contas, pelas Comissões Parlamentares ou Legislativas de Inquérito, conforme previsões constitucionais<sup>6</sup>. Entretanto, o que não se permite é que leis municipais criem mecanismos de fiscalização e de controle não previstos na Constituição Estadual, o que caracteriza indevida ingerência do Poder Legislativo sobre o Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

---

<sup>6</sup> *O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro-orçamentário. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Inclusive, a Constituição Federal autoriza a criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.* (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 433).





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

A respeito do assunto, é pertinente a lição de José Nilo de Castro<sup>7</sup>:

*Não é, por outro lado, permitido à Câmara Municipal, poder detentor da função fundamental de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controle outros que os previstos na Constituição Federal, reproduzidos na Estadual e inseridos na Lei Orgânica. Quer dizer: o que não se admite, e se repele, enfaticamente, porque o regime constitucional não elenca a hipótese, são os gestos e iniciativas da Câmara Municipal, com feição e perfil de permanente devassa, no Executivo, operada pelo Legislativo. Tanto o princípio da independência dos Poderes, quanto a sistemática do controle externo, com a participação obrigatória do Tribunal de Contas ou Conselho de Contas Municipais, estão ambos a indicar a impossibilidade de se proceder à devassa no Executivo.*

*É que a relação intergovernamental dos Poderes já se encontra delineada e assegurada na ordem constitucional, nesse plano (arts. 2º, 31, § 1º, CF, reproduzidos nas Cartas dos Estados e Leis Orgânicas), motivo por que a liberdade para se dispor de mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial encontra limites na moldura constitucional e infraconstitucional (Lei n. 4.320/64) específica.*

*Não há com se ter, por lei municipal, atribuição à Câmara de um controle prévio (o controle interno possui o Executivo, art. 31, CF, parte final) ao controle externo, com mecanismos e instrumentos tendentes não a tornar transparente a ação administrativa, mas a exigir, na verdade, do Executivo Municipal que se submeta a outras fórmulas de fiscalização e de prestação de contas não contempladas na Constituição da República.*

Por tudo isso, impõe-se o acolhimento do pedido.

---

<sup>7</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4ª ed. São Paulo: Del Rey, 1999, p. 131.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**4. Pelo exposto,** manifesta-se o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, para o fim de ser expungida do ordenamento jurídico a Lei Municipal n.º 2.117, de 12 de dezembro de 2017, de Ubiretama, por infringência aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2018.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

*(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)*

LFCL/KMS