



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO N.º 70076775758 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO  
SUL

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO  
SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESA. ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA  
BRITO**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 23-A da Lei Orgânica do Município de Cachoeira do Sul, incluído pela Proposta da Emenda n.º 09/2017. Previsão de obrigatório e livre acesso dos Vereadores aos órgãos da administração direta e indireta do Município, sem prévio aviso. Verificada a intenção de conferir aos Edis, individualmente, poder fiscalizatório da ação administrativa do Poder Executivo. Excesso de fiscalização configurado. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem material na norma, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Malferimento aos artigos 8º, caput, 10, 53, inciso XIX, 70 e 71, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Precedentes jurisprudenciais*



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

*dessa Corte Estadual e do Supremo Tribunal Federal.  
PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Prefeito Municipal de Cachoeira do Sul, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 23-A da Lei Orgânica do Município de Cachoeira do Sul, incluído pela Proposta de Emenda à Lei Orgânica n.º 09/2017, originária do Poder Legislativo, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 53, inciso XIX, 70 e 71, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O proponente, em apertada síntese, aduz que o artigo 23-A da Lei Orgânica de Cachoeira do Sul padece de vício de inconstitucionalidade, visto que previu, em sua redação, ser obrigatório o livre acesso dos Vereadores aos órgãos da administração direta e indireta do Município, mesmo sem prévio aviso, por malferir o princípio da independência e harmonia entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Gaúcha. Asseverou que dita norma teria *a intenção de conferir aos Vereadores, individualmente, o poder fiscalizatório da ação administrativa do Poder Executivo*, revelando incompatibilidade com os comandos constitucionais aplicáveis à espécie e extrapolando o âmbito de influência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Requereu a concessão de liminar para o efeito de suspender a vigência do artigo 23-A da Lei Orgânica Municipal de Cachoeira do Sul e, ao final, a procedência da ação, para declarar a



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

inconstitucionalidade do dispositivo questionado (fls. 04-22). Juntou documentos (fls. 23-60).

A medida liminar postulada foi deferida (fls. 68-70).

O Procurador-Geral do Estado, citado (fls. 82-83), atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos, na forma do parágrafo 4º do artigo 95 da Constituição Estadual, pugnou pela manutenção da norma questionada, forte no princípio que presume a sua constitucionalidade (fls. 89-90).

A Câmara Municipal de Vereadores de Cachoeira do Sul, regularmente notificada (fls. 74-81), deixou transcorrer o prazo legal sem manifestação, nos termos da certidão da fl. 91.

Vieram com vista ao Ministério Público (fls. 92-93).

É o breve relatório.

2. De início, calha destacar os dispositivos da Constituição Gaúcha que, segundo o proponente, restam infringidos pela norma objurgada, quais sejam, os artigos 8º, *caput*, 10, 53, inciso XIX, 70 e 71, que assim estabelecem:

*Art. 8.º 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.*

(...)

*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@mp.rs.gov.br

*Art. 53. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98)*

(...)

*XIX - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, inclusive na administração indireta, através de processo estabelecido nesta Constituição e na lei;*

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal. (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98)*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

*Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.*

*§ 1.º Os contratos de locação de prédios e de serviços firmados entre quaisquer das entidades referidas no artigo anterior e fundações privadas de caráter previdenciário e assistencial de servidores deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas, que também avaliará os valores neles estabelecidos.*



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

*§ 2.º O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições.*

*§ 3.º Não poderá ser negada qualquer informação, a pretexto de sigilo, ao Tribunal de Contas.*

*§ 4.º A Mesa ou as comissões da Assembleia Legislativa poderão requisitar, em caráter reservado, informações sobre inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas, ainda que as conclusões não tenham sido julgadas ou aprovadas.*

*§ 5.º Compete ao Tribunal de Contas avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades por ele fiscalizados.*

Por seu turno, o dispositivo legal ora atacado, isso é, o artigo 23-A da Lei Orgânica de Cachoeira do Sul, encontra-se redigido nos seguintes termos:

*Art. 23-A – Os vereadores, no exercício de seus mandatos, têm livre acesso aos órgãos da administração direta e indireta do Município, mesmo sem prévio aviso.*

Da leitura da norma objurgada retira-se que, por mais louváveis que tenham sido as intenções dos Senhores Vereadores de Cachoeira do Sul, efetivamente há presença de vício de inconstitucionalidade de ordem material, consubstanciado em desvio de poder fiscalizatório do Poder Legislativo.



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

Senão vejamos. O artigo 31, *caput*, da Constituição Federal<sup>1</sup> estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo respectivo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Regras similares, em atendimento ao princípio da simetria, são verificadas em nível estadual, nos artigos 53, inciso XIX<sup>2</sup>, 70<sup>3</sup> e 71<sup>4</sup>, todos da Constituição do Estado.

Aliás, nos artigos 70 e 71, há regramento específico quanto à fiscalização contábil, dentre outras situações, em relação ao Executivo, a ser efetuada pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, referindo-se novamente ao controle externo, bem como ao sistema de controle interno de cada Poder.

É possível concluir, assim, que as atividades de controle pelo Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo realizam-se através de pedidos de informações formulados ao Prefeito Municipal, nos termos do artigo 12 da Constituição

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Art. 53. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98)  
[...]

XIX - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, inclusive na administração indireta, através de processo estabelecido nesta Constituição e na lei;

<sup>3</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal. (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98)

<sup>4</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Estadual<sup>5</sup>, requerimentos, tomadas de contas, pelas Comissões Parlamentares ou Legislativas de Inquérito, por exemplo, e não por meio de fiscalização individual por parte dos Vereadores, conforme disposto no dispositivo legal ora em apreciação.

O Órgão Especial dessa Corte de Justiça já se manifestou no sentido de que a fiscalização do Poder Executivo por parte do Legislativo deve se dar de forma colegiada, sendo inconstitucional a legislação que outorga a Vereadores, individualmente, esse mister, por violação ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO PODER EXECUTIVO EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI MUNICIPAL N.º 1.863/05, QUE EXTRAPOLOU A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE PRERROGATIVAS FISCALIZATÓRIAS AOS VEREADORES UTI SINGULI. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. 1. A função de fiscalização do Poder Legislativo, prevista constitucionalmente, e reproduzida, pelo princípio da simetria, nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, sobre o Poder Executivo, deve ser exercida pelo Poder como Órgão Colegiado ou através de suas Comissões, mas, não, individualmente pelos vereadores que compõem a Câmara Municipal. 2. Dessa feita, o conteúdo da Lei municipal n.º 1.863/05, por extrapolar seu poder fiscalizador, infringe o princípio constitucional da harmonia e independência dos poderes, desequilibrando o*

---

Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.

<sup>5</sup> Art. 12. Às Câmaras Municipais, no exercício de suas funções legislativas e fiscalizadoras, é assegurada a prestação de informações que solicitarem aos órgãos estaduais da administração direta e indireta situados nos Municípios, no prazo de dez dias úteis a contar da data da solicitação. (Vide ADI n.º 1001/STF, DJ de 21/02/03)

---

SUBJUR N.º 455/2018



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*sistema de freios e contrapesos, pelo que merece ser declarada inconstitucional.* 3. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013175203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 25/09/2006)

Da mesma forma, a Corte Gaúcha vem considerando inconstitucionais as normas que representem inequívoco excesso da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo, com relação ao Poder Executivo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE HULHA NEGRA. ART. 22, CAPUT, E PARÁGRAFO ÚNICO E ART. 54. A transmissão de cargo do prefeito ao vice-prefeito é exigida quando o afastamento ocorrer por prazo superior a 15 dias, consoante inciso II do art. 49 da CF e o inciso IV do art. 53 da Constituição Estadual. É inconstitucional a norma que confere aos Vereadores, individualmente, o poder fiscalizatório da ação administrativa do Poder Executivo, por ofensa aos artigos 53, inciso XIX, 70 e 71 todos da Constituição do Estado. Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063725949, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 25/05/2015)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.774/2007, DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, DE ORIGEM LEGISLATIVA, QUE ESTABELECE NORMAS PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS COM VIAGENS PAGAS COM RECURSOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO AO PODER LEGISLATIVO. EXCESSO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA DA CÂMARA. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 10, 53, XIX, 60, II, " D ", 70 E 82, VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ESTES TRÊS ÚLTIMOS APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 8, CAPUT, TAMBÉM DA LEI MAIOR DO ESTADO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. (Ação*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022889349, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 02/06/2008)

**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 PREVISÓ 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)**

O Supremo Tribunal Federal também afastou a possibilidade de fiscalização por parte de membros do Poder Legislativo, individualmente:

*I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º). A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes. II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal. 1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os "pesos e contrapesos" adotados. 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. **O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.** III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição (ADI 3046, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2004).*

É cediço que não se pode legislar abusivamente, visto que a atividade legislativa está, necessariamente, sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que encontra suporte teórico no princípio da proporcionalidade, vedando os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis.



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

Por sua vez, o princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos dos legisladores no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

Dessa maneira, a prerrogativa institucional de legislar, que o ordenamento positivo confere ao Legislativo, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) dispositivos constitucionais. É que, nos termos da própria Constituição, está posto um sistema de proteção destinado a evitar eventuais excessos cometidos pelo Poder Legislativo, assim como exigências inadequadas veiculadas em diplomas normativos por ele editados.

Há, pois, uma distinção marcante *entre “missão normativa” da Câmara e a “função executiva” do Prefeito. O Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato. O Executivo, por sua vez, consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração*<sup>6</sup>.

Por idêntica razão constitucional, a Câmara de Vereadores não pode delegar funções ao Poder Executivo, nem dele receber delegações, ainda que no exercício de seu poder fiscalizatório. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis, na forma do artigo 2º da Constituição Federal.

---

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p.507



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

Assim como não cabe ao Poder Legislativo praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-lo nas atividades que lhe são próprias.

Acerca do princípio da proporcionalidade e do desvio de poder na atividade legislativa, asseverou o Pleno do Supremo Tribunal Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR - LEI DISTRITAL QUE USURPA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS - NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR COM EFICÁCIA "EX TUNC". A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). - A Carta Política, por sua vez, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*quais avulta, por sua importância, aquela concernente ao ensino (art. 24, IX) -, deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º).*

*- Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (educação e ensino, na espécie). - Considerações doutrinárias em torno da questão pertinente às lacunas preenchíveis. **TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE.** - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law". Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. **A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS.** - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. **APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO.** - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar. **A EFICÁCIA EX TUNC DA MEDIDA***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. - A medida cautelar, em sede de fiscalização normativa abstrata, reveste-se, ordinariamente, de eficácia "ex nunc", "operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere" (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia "ex tunc", com conseqüente repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86), retroagindo os seus efeitos ao próprio momento em que editado o ato normativo por ela alcançado. Para que se outorgue eficácia "ex tunc" ao provimento cautelar, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal expressamente assim o determine, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia "ex tunc" (ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002)*

Cumpra observar, por fim, que, muito embora a Emenda n.º 09/2017, que deu origem ao artigo legal atacado, tenha por justificativa o dever fiscalizatório do Poder Legislativo com relação às ações públicas<sup>7</sup>, mais parece que a real razão reside na desarmonia existente entre os Poderes Municipais, ensejando a desproporção havida na regra ora examinada.

Nesse ponto, é pertinente o magistério de José Nilo de Castro<sup>8</sup>, que trata da desproporcionalidade da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo como verdadeira devassa ao Executivo:

---

<sup>7</sup> Conforme se extrai do teor da Justificativa apresentada à Emenda à Lei Orgânica n.º 09/2017, acostada à fl. 31.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*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.*

Impedir a referida devassa não equivale, evidentemente, a ignorar a importância da prestação de contas por parte do Poder Público, a fim de ver garantida a transparência da

---

<sup>8</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*, Ed. Del Rey, 1999, 4ª ed., p. 131.



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

gestão político-administrativa e a fiscalização em relação à adequada destinação dos recursos públicos.

E não há dúvida de que, dentre as atribuições da Câmara Municipal, está a função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Município, consagrada, não somente na Constituição Federal (artigo 31 e parágrafos), mas também na Constituição Estadual (artigos 12, 53, inciso XIX, e 70), o que se aplica aos Municípios, por força de seu artigo 8º desta Carta, a ser exercida mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Dessa forma, o modelo fiscalizatório permitido é, por simetria, o constitucional, sendo certo que o dispositivo atacado extrapolou a previsão do Texto Magno.

**3. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** manifesta-se no sentido de que seja julgado procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade em comento.

Porto Alegre, 24 de abril de 2018.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

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

LFCL/KMS