



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

PROCESSO N.º 70080739378 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE TRAMANDAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

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

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 4.232, de 17 de dezembro de 2018, do Município de Tramandaí, que dispõe sobre a publicação na internet dos nomes dos empregados das empresas prestadoras de serviços terceirizados que atuam junto à administração pública direta e indireta, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo. 1. Preliminar: Ausência de cópia do ato normativo combatido, fazendo-se necessário abrir prazo para que o autor acoste o documento, julgando-se extinta a ação sem julgamento de mérito na hipótese de se quedar inerte. 2. Mérito: Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Vício de iniciativa no que refere à obrigação imposta ao Poder Executivo. Ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da



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

separação dos poderes. Exigência que se afigura excessiva para o exercício do poder de fiscalização do Poder Legislativo. Malferimento ao princípio da razoabilidade. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 19, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. PARECER PELA INTIMAÇÃO DO PROPONENTE PARA REGULARIZAR O FEITO E, NO MÉRITO, PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Tramandaí, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 4.232, de 17 de dezembro de 2018, daquela Comuna, que *dispõe sobre a publicação, na internet, dos nomes dos empregados das empresas prestadoras de serviços terceirizados que atuam junto à administração pública direta e indireta no Município de Tramandaí*, por afronta ao disposto no artigo 10 da Constituição Estadual, bem como no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “d”, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi apresentado pela Câmara de Vereadores do Município de Tramandaí. Aduz que o ato normativo padece de vício de iniciativa, já que trata de serviços públicos e organização administrativa, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Postula, liminarmente, a suspensão do ato normativo



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

combatido e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/10). Junta documentos (fls. 11/16).

Em atendimento aos despachos das fls. 22/23 e 53/54, o proponente regularizou a representação processual (fls. 61/64).

Foi parcialmente deferido o pedido liminar (fls. 65/71).

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 90), preliminarmente, apontou defeito na inicial, na qual não foram acostados cópia da lei impugnada e documentos necessários a comprovar a impugnação. No mérito, ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 96/99).

A Câmara Municipal de Vereadores de Tramandaí, notificada (fl. 83/86), deixou transcorrer *in albis* o prazo para prestar informações (certidão da fl. 100).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. Inicialmente, releva registrar que a petição inicial carece de regularização, conforme apontado pela Procuradoria-Geral do Estado.

É que o proponente deixou de acostar cópia da legislação atacada, desatendendo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 9.868/1999, segundo o qual:



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

Art. 3º - A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

*Parágrafo único. A **petição inicial**, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, **devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado** e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.*

Contudo, em nome do princípio da economia processual, tem-se não ser o caso, em um primeiro momento, de extinguir o feito sem julgamento de mérito, já que a mera juntada de cópia da norma combatida é capaz de sanar tal irregularidade formal.

Afigura-se, então, plausível conceder ao autor prazo razoável para diligenciar na juntada do documento, somente declarando-se extinto o processo sem julgamento de mérito por este motivo no caso de quedar-se inerte o proponente.

Feitos estes aportes, passa-se à análise do mérito da ação.

3. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

LEI MUNICIPAL Nº 4.232, DE 17/12/2018

DISPÕE SOBRE A PUBLICAÇÃO, NA INTERNET, DOS NOMES DOS EMPREGADOS DAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS QUE ATUAM JUNTO À



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

*ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA NO
MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ.*

*ANTONIO AUGUSTO DA SILVEIRA GALASCHI, PRESIDENTE
DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE TRAMANDAÍ, ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL. FAÇO SABER que a Câmara
Municipal de Vereadores aprovou e eu, nos termos do art. 88, §
7º da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte LEI:*

*Art. 1º O Poder Executivo e Legislativo, bem como os demais
órgãos da administração pública direta e indireta do município
de Tramandaí, deverão publicar em seus sítios na internet, a cada
mês, o nome dos empregados contratados pelas empresas
particulares que prestam serviços de mão de obra em suas sedes,
instalações, equipamentos públicos e bens em geral.*

*Art. 2º As empresas que prestam serviços ao Município, e aos
demais órgãos e entidades mencionados no artigo 1º, deverão
fornecer relação mensal de todos os empregados por elas
contratados, que estejam exercendo suas atividades em cada
entidade específica.*

*Art. 3º Entende-se por empresas prestadoras de serviços de mão
de obra, para os fins desta lei, aquelas contratadas pela
administração para fornecer serviços de limpeza, vigilância,
segurança, serviços de saúde, atendimento ao público e mão de
obra em geral.*

*Art. 4º A publicação da relação dos empregados, conforme
estabelecida nesta Lei, deverá constar em local visível e
destacado no sítio da entidade ou órgão público específico que
contratar o serviço.*

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias da data de sua
publicação, revogadas as disposições em contrário.*

4. Merece parcial 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 Federal¹. 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.

Diante de tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de Tramandaí, por melhores que tenham sido suas intenções, ao prever, na parte que toca ao Poder Executivo, a publicação na *internet*, mensalmente, nome dos empregados contratados pelas empresas particulares que prestam serviços de mão de obra em suas sedes, instalações, equipamentos públicos e bens em geral, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.



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

De fato, no caso em análise, a lei municipal combatida padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*², 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.

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

² Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-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 Meirelles³:

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 criou exigência estranha à ordem constitucional, interferindo, assim, indevidamente na gestão administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Impende enfatizar, neste ponto, que tal entendimento tem suporte no magistério jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE IGREJINHA. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que torna obrigatória a colocação de placas informativas nas obras públicas de infraestrutura realizadas no Município, por se tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração.

³ 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

Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Precedente. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057499055, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 07/04/2014)

É evidente, assim, a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual 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 Constituição Estadual⁴. 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, já decidiu o Tribunal de Justiça Gaúcho:

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

⁴ 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

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. LEI Nº 1.615, DE 01 DE NOVEMBRO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA COLOCAÇÃO DE PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO EM OBRAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 1.615, do Município de Estância Velha, ao dispor sobre a obrigatoriedade da colocação de placas de identificação em obras públicas do Município, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043214055, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 23/01/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.027/2013 QUE DISPÕE SOBRE A PUBLICAÇÃO NA INTERNET DE PLANILHA DE CUSTOS DA TARIFA DO TRANSPORTE NA ZONA RURAL E URBANA. Constitui-se em vício de iniciativa a promulgação de lei pelo Poder Legislativo que trata sobre a publicação na internet, no site da Prefeitura Municipal, da planilha de custos



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

do poder público que define a tarifa do transporte público da zona rural e urbana; porquanto matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao artigo 8º, "caput", artigo 10, "caput", artigo 60, inciso II, alínea "d" e artigo 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057520066, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 25/08/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA PORTAL NA INTERNET, COM BALANÇO FINANCEIRO, AGENDA DE CABANAS E OUTRAS DISPOSIÇÕES EM CAMPING MUNICIPAL. MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS. São da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa, bem como, as que disponham sobre estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da administração pública (art. 61, §1º, II, letra b da CF e art. 60, II, letra d da Carta Estadual). Exigência de consignação de dotação orçamentária para a execução da lei. Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa da Câmara de Vereadores que trata de hospedagem, balanço financeiro, agenda on-line, tabelas de preço de camping municipal. Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057516429, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 05/05/2014)

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 Princípio da Separação dos Poderes. Poder de fiscalização deve respeitar limites constitucionais. Precedentes. Ausente, na



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

Constituição Bandeirante, qualquer previsão nesse sentido. Afronta 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 subsequentes 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 de legislar (artigo 70 da Constituição Federal). No entanto, no caso



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

específico dos autos, a lei impugnada promoveu ingerência indevida do Poder Legislativo no Executivo.

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 Federal⁵ estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados. Da mesma forma, os artigos 70 e 71 da Carta Federal trazem regramento específico quanto à fiscalização contábil, dentre outras situações, em relação ao Poder Executivo, a ser efetuada pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal 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

⁵ 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

à função que a Lei Municipal n.º 4.232/2018 de Tramandaí conferiu à Câmara de Vereadores daquela Comuna.

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 constitucionais⁶. 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.

A respeito do assunto, é pertinente a lição de José Nilo de Castro⁷:

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

⁶ 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).

⁷ 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

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 fim, vale destacar a precisa observação do Desembargador Relator Arminio José Abreu Lima da Rosa na decisão que deferiu parcialmente o pedido liminar, especialmente no que refere à afronta ao princípio da razoabilidade:

Por outro lado, sabida a natural rotatividade dos empregados de empresas terceirizadas, especialmente naquilo que diz com o fornecimento de mão de obra, a lei atacada não deixa de afrontar princípio da razoabilidade, adotado na Constituição Gaúcha expressamente, art. 19.

Evidentemente, a transparência da atividade pública e, até, o controle de eventuais apadrinhamentos na contratação via terceirizados é ideal que se deve prestigiar, mas também não pode ir ao ponto de impor obrigações despidas de razoabilidade.



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

Por tudo isso, impõe-se o parcial acolhimento do pedido, para excluir do ato normativo municipal impugnado a menção ao Poder Executivo, preservando-se a parte que prevê obrigações ao Poder Legislativo, tendo em vista a autonomia para dispor sobre seu funcionamento.

5. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO no sentido de que seja:

- a) intimado o proponente para juntar cópia da Lei Municipal n.º 4.232/2018, sob pena de extinção do feito; e
- b) no mérito, caso sanada essa irregularidade formal, julgado parcialmente procedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados.

Porto Alegre, 07 de maio de 2019.

MARCELO LEMOS DORNELLES,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/PA