



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

PROCESSO N.º 70082528852 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE BOSSOROCA

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
BOSSOROCA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR GLÊNIO JOSÉ

WASSERSTEIN HEKMAN

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 4.395, de 05 de abril de 2019, do Município de Bossoroca, que ‘determina a remessa de cópia de relatórios e atas da unidade central de controle interno’. 1. Prefacial de irregularidade na representação processual que merece ser rechaçada. 2. Mérito. Lei oriunda do Poder Legislativo. Vício formal de inconstitucionalidade. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Exigência que se afigura excessiva para o exercício do poder de fiscalização do Poder Legislativo. Malferimento ao princípio da razoabilidade. Inteligência do artigo 2º da Constituição Federal e artigos 8º, ‘caput’, 10, e 19, ‘caput’, da Carta Estadual. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Bossoroca**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 4.395, de 05 de abril de 2019, do Município de Bossoroca, que *determina a remessa de cópia de relatórios e atas da unidade central de controle interno*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, letra “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual, e artigo 2º da Constituição Federal.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Destacou a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/12). Juntou documentos (fls. 13/23).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 29/33).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 51/52).

A Câmara Municipal de Vereadores de Bossoroca, devidamente notificada, prestou informações. Inicialmente, invocou prefacial de defeito na representação processual. No mérito, asseverou a constitucionalidade da legislação inquinada, tendo em vista o princípio constitucional da transparência e a necessidade de fiscalização a ser exercida pelo Poder Legislativo, salientando que a lei não interfere na autonomia do Poder Executivo, não estando inserta dentre as hipóteses de reserva legislativa, colacionando precedentes jurisprudenciais que



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

entende aplicáveis ao caso. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 55/65 e documentos das fls. 66/83).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A prefacial de defeito na representação processual, porquanto não assinada pelo Senhor Prefeito Municipal, merece ser rechaçada na espécie.

Consoante se verifica pelo teor do documento anexado à fl. 18, o proponente - Prefeito Municipal - outorgou poderes especiais e específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à legislação fustigada, de forma que não se vislumbra a irregularidade aventada.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 46 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A OUTRAS ESFERAS DA FEDERAÇÃO PARA FINS DE GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO. PRELIMINAR. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. Constituem requisitos essenciais para regular representação em sede de controle concentrado de constitucionalidade que a outorga de procuração se dê efetivamente por um dos legitimados para propor a ação, bem como que o instrumento de mandato juntado atribua poderes especiais e específicos para impugnar a norma – também explicitada – que se objetiva submeter a exame. No caso, ambos os requisitos foram atendidos, tendo a Sra. Prefeita não só



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

constado nominalmente do cabeçalho da procuração, como também vindo a firmá-la de próprio punho. Assim, em análise norteada pelo princípio da instrumentalidade das formas, observa-se inexistente o alegado vício de representação. 2. Alegação de inconstitucionalidade centrada no fato de a Lei Orgânica do Município permitir o cômputo integral do tempo de serviço público para fins de gratificações e adicionais. No tema, observa-se que o dispositivo se limita à reprodução literal de artigo constante da Constituição do Estado. Todavia, a própria redação da CE/89 foi objeto de declaração de inconstitucionalidade formal por esta Corte. Inegável, portanto, a existência de mácula à constitucionalidade do dispositivo impugnado, decorrente da normatização pela Câmara Municipal de matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. REJEITADA A PRELIMINAR, JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079332045, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019)

3. A Lei n.º 4.395, de 05 de abril de 2019, do Município de Bossoroca, de origem parlamentar¹, encontra-se assim redigida:

LEI N.º 4.395, DE 05 DE ABRIL DE 2019.

DETERMINA A REMESSA DE CÓPIA DE RELATÓRIOS E ATAS DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO.

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 encaminhadas 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, 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:

¹ Conforme documento das fls. 66/67.



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

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 art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67, através do rito estabelecido no art. 5º do Decreto-Lei nº 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 art. 11 da lei Federal nº 8.249/92.

II - Se a falta de remessa dos relatórios de que trata a presente Lei der-se por culpa única 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 art. 11 da lei Federal nº 8.249/92.

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

Gabinete da presidência, Câmara Municipal, Bossoroca 05 de abril de 2019.

Ao Poder Legislativo compete o controle e a fiscalização da Administração Pública, nos termos dos artigos 31, 49, inciso X, 70 e 71, todos da Constituição Federal, e artigos 12, 53, inciso XIX, 70 e 71 da Carta Estadual.

Especialmente em relação ao Poder Legislativo Municipal, o artigo 31, *caput*, da Constituição Federal dispõe:

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. (...)

A seu turno, a Constituição Estadual, em seu artigo 12, preceitua que:



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

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.

Igualmente não se olvida o princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, corolário da transparência, inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, e no *caput* do artigo 19 da Carta Estadual².

Não obstante, do cotejo do regramento sob lupa, parece haver indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de deliberação do Poder Executivo - verdadeiro desvio de poder fiscalizatório do Poder Legislativo - na medida em que, ao determinar a **obrigatoriedade** de encaminhamento - pelo Chefe do Poder Executivo - ao Poder Legislativo, dos *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*, engessa o gestor, estatuinto, em caso de descumprimento da medida, penalidades que exorbitam sobremaneira a razoabilidade, na medida em que determinam a **cassação de mandato** (artigo 2º, inciso I, 1ª parte), a **punição disciplinar do servidor** (artigo

² 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)*

Constituição Estadual

*Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da **publicidade**, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7º, de 28/06/95)*



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

2º, inciso II, 1ª parte) e a **representação por ato de improbidade administrativa** (artigo 2º, incisos I e II), afetando a discricionariedade mínima indispensável a toda Administração.

De tal sorte, há violação do princípio da harmonia e independência entre os Poderes, expressamente consignado no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 10 da Carta Provinciana, de observância obrigatória pelos Municípios, *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Constituição Federal

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

Constituição Estadual

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.

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Nesse ponto, pertinente o magistério de José Nilo de Castro³, que trata da desproporcionalidade da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo:

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

³ 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@mprs.mp.br

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.

Nesse contexto delineado, na medida em que a função de fiscalização do Legislativo é uma exceção ao princípio da separação dos poderes, fundada no sistema de freios e contrapesos, não pode exceder aos parâmetros constitucionais.

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. Trazem-se à colação os seguintes precedentes:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI Nº 4.232/18, MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. PUBLICAÇÃO NA INTERNET



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

DO NOME DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS TERCEIRIZADAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTIGOS 8º E 10, CE/89. IRRAZOABILIDADE. ART. 19, CE/89. *Afigura-se formal e materialmente inconstitucional a Lei nº 4.232/18, Município de Tramandaí, ao impor ao Poder Executivo a divulgação, pela internet, do nome dos empregados de empresas terceirizadas, em excesso de fiscalização, quebrando a separação dos poderes, artigos 8º e 10, CE/89, a par de, sabido o giro de tais empregados, permear-se a pauta normativa de evidente irrazoabilidade, em agressão ao que estabelece o art. 19, CE/89.*
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080739378, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 27-05-2019)

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



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

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)

De outro giro, por afeição ao debate, cumpre pontuar que os fundamentos invocados para a edição da lei guerreada, constantes da respectiva exposição de motivos⁴, são solvidos, o *quantum satis*, por meio dos mecanismos já existentes no ordenamento jurídico, como, por exemplo, por via das regras constantes na respectiva Lei Orgânica Municipal, na Constituição Estadual⁵ e, notadamente, na normativa inserta na Lei de Acesso à Informação - Lei Federal n.º 12.527/2011⁶.

⁴ Documento das fls. 66/67.

⁵ Artigo 53, incisos XIX e XX, e artigo 82, inciso X.

⁶ Que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; SUBJUR N.º 933/2019



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 **MINISTÉRIO PÚBLICO**, observada a questão prefacial apreciada, pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 24 de outubro de 2019.

BENHUR BIANCON JUNIOR,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/