



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

PROCESSO N.º 70083216564 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CAXIAS DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO
MONTEIRO PACHECO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Caxias do Sul. Lei n.º 8.448, de 30 de outubro de 2019, que ‘dispõe sobre as gravações em áudio e vídeo do processo licitatório e sua transmissão ao vivo, por meio da internet, no Portal da Transparência do Município de Caxias do Sul’. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Inconstitucionalidade parcial. 1. Impossibilidade de criação de obrigações a órgãos do Poder Executivo. Presença, nesse ponto, de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 1º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. 2. Constitucionalidade, porém, da aplicação das disposições da norma à Câmara de Vereadores de



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

*Caxias do Sul. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA
DO PEDIDO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Caxias do Sul, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 8.448, de 30 de outubro de 2019, daquela Comuna, que *dispõe sobre as gravações em áudio e vídeo do processo licitatório e sua transmissão ao vivo, por meio da internet, no Portal da Transparência do Município de Caxias do Sul*, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 60, II, “d” e art. 82, III e VII, todos da Constituição Estadual.

Segundo a proponente, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi proposto pela Câmara de Vereadores do Município de Caxias do Sul. Aduz que o ato normativo padece de vício de iniciativa, já que interfere na gestão e organização da administração pública, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, gerando, ademais, aumento de despesas públicas. Postula, liminarmente, a suspensão do ato normativo combatido e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/17). Junta documentos (fls. 18/79).

O pedido liminar foi indeferido (fls. 85/92).



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 ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 109/110).

A Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul, em suas informações, rechaçou a alegada inconstitucionalidade formal, ao argumento de que a norma não obriga a criação de nenhuma estrutura administrativa específica, não interfere em atribuições próprias do Poder Executivo e não trata da organização, direitos e obrigações de cargos ou funções públicas. Destacou que o escopo do ato normativo é o incremento da transparência da atuação da Administração Pública. Indicou precedentes do Supremo Tribunal Federal (fls. 113/119). Juntou documentos (fls. 120/123).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

LEI N° 8.448, DE 30 DE OUTUBRO DE 2019.

Dispõe sobre as gravações em áudio e vídeo e a transmissão ao vivo, por meio da internet, dos processos licitatórios do Poder Executivo, Administração direta e indireta, Empresa Controlada e Câmara Municipal no Portal da Transparência e dá providências.



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

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL.

Faço saber, atendendo as disposições do artigo 53, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul, que o Poder Legislativo manteve e eu promulgo a seguinte Lei.

Art. 1º Todo processo licitatório realizado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, Administração Direta e Indireta, Empresa Controlada e Câmara Municipal será gravada em áudio e vídeo e transmitida ao vivo, por meio da internet, no Portal da Transparência.

Art. 2º Para efeito do disposto no art. 1º desta Lei, a gravação abrangerá os procedimentos de abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, de verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e de julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes no edital.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto nesta Lei os processos licitatórios realizados por meio de pregões eletrônicos.

Art. 3º A gravação do processo licitatório em áudio e vídeo será arquivada.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3. Merece parcial procedência a presente ação direta de inconstitucionalidade.

3.1. 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 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



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

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 (artigo 61, § 1º, incisos I e II, por exemplo). 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 Caxias do Sul, por melhores que tenham sido as intenções dos seus Edis, ao determinar que *todo processo licitatório realizado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, Administração Direta e Indireta, Empresa Controlada e Câmara Municipal será gravada em áudio e vídeo e transmitida ao vivo, por meio da 'internet', no Portal da Transparência*. (artigo 1º da lei municipal sob exame), realmente exorbitou, no que tange ao Poder Executivo, da sua esfera de competências municipais.

De fato, no caso em análise, a lei municipal combatida padece, na parte que atine ao Poder Executivo, de vício de iniciativa,

¹ Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
SUBJUR N.º 1122/2019



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

porquanto, na melhor exegese do artigo 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. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...]

A organização e o funcionamento da administração pública são, assim, matérias cuja regulamentação é 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 esse tema, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

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

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.

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

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.

Resta, desta feita, ao menos no que toca à criação de obrigações para a administração pública, clara, por parte do Poder Legislativo, a invasão na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, também o disposto no artigo 82, incisos II e III, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.575/2010 DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. DETERMINAÇÃO DE REMESSA OBRIGATÓRIA E CONTEMPORANEA DOS RESUMOS DOS EDITAIS DAS LICITAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INTERVENÇÃO EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal



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

atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. O ato normativo questionado, com impor atribuições ao Poder Executivo - de remessa obrigatória e contemporânea dos avisos contendo os resumos dos editais das licitações no Município de Estância Velha/RS ao Poder Legislativo Municipal - intervém em matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal, e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº 1.575/2010, do Município de Estância Velha/RS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70038713095, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em: 16-05-2011)

Necessário, ademais, ressaltar que a lei atacada, na parte em que cria atribuições a serem arcadas pelo Poder Executivo, positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual⁴. E isso porque quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias (artigo 60, inciso II, alínea “d”⁵, da Carta da Província), a própria materialização de tal princípio.

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

⁵ 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.



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

3.2. Por outro lado, inexistente qualquer vedação a que o Poder Legislativo estipule a gravação em áudio e vídeo, com transmissão ao vivo, através da *internet*, de seus próprios processos licitatórios; ao contrário, cuida-se de elogiável medida, tendente a conferir maior transparência às atividades da Câmara de Vereadores.

3.3. Nesse contexto, a solução jurídica adequada para o caso é a declaração parcial, com redução de texto (extirpando-se à expressão *órgãos e entidades do Poder Executivo, Administração Direta e Indireta, Empresa Controlada*) do artigo 1º da lei municipal vergastada, mantendo-se hígidos seus demais dispositivos.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela parcial procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 18 de dezembro de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)