



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

pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70083402016 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CAXIAS DO SUL**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA MATILDE CHABAR
MAIA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 8.444/2019 de Caxias do Sul, que dispõe sobre a publicação, no site do Poder Executivo Municipal, da prestação de contas de instituições ou entidades sobre a aplicação de verbas públicas recebidas mediante convênio. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Matéria cuja iniciativa legislativa é concorrente. Norma municipal que não invade competência ou atribuições do Poder Executivo. Preservação do princípio da publicidade. Ausência de vício formal ou material de inconstitucionalidade. Precedentes jurisprudenciais. MANIFESTAÇÃO PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Caxias do Sul, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 8.444, de 22 de outubro de 2019, do **Município de Caxias do Sul**, que *dispõe sobre a publicação, no site do Poder Executivo Municipal, da prestação de contas de instituições ou entidades sobre a aplicação de verbas públicas recebidas mediante convênio.*

O proponente referiu, em síntese, que o Poder Legislativo Municipal de Caxias do Sul, por meio do projeto de lei que culminou na edição da norma ora guerreada, editou regra que não se harmoniza com o princípio pétreo da independência e harmonia dos Poderes, insculpido nos artigos 5º da Constituição Federal e 8º e 10º da Constituição do Estado. Aduziu que a lei combatida interfere na gestão e organização da administração pública, ferindo dispositivos constitucionais sensíveis. Asseverou que dispor sobre o funcionamento de serviços públicos demanda investimentos por parte da Administração Pública em infraestrutura e divulgação, implicando aumento de despesas. Postulou o deferimento de medida cautelar, a fim de determinar a suspensão da eficácia da Lei Municipal n.º 8.444/2019 de Caxias do Sul e, ao final, a procedência do pedido para o fim de ver declarada a sua inconstitucionalidade (fls. 04/16). Acostou documentos (fls. 18/79).

O pedido liminar formulado foi indeferido (fls. 97/103).

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos



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

normativos infraconstitucionais, pugnou pela manutenção da legislação questionada, forte no princípio da presunção de constitucionalidade. Apontou, ainda, que o ato normativo busca apenas dar efetividade ao princípio da transparência e da publicidade dos atos públicos. Citou precedentes jurisprudenciais (fls. 124/138).

A Câmara Municipal de Caxias do Sul, devidamente notificada, prestou informações, referindo, em síntese, que a lei impugnada apenas incrementou os mecanismos de transparência das receitas públicas, matéria esta que não se encontra sob a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal (fls. 142/144). Juntou documentos (fls. 145/147).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É, em resumo, o relatório.

2. O ato normativo objurgado está assim redigido:

LEI Nº 8.444, DE 22 DE OUTUBRO DE 2019.

Dispõe sobre a publicação, no site do Poder Executivo Municipal, da prestação de contas de instituições ou entidades sobre a aplicação de verbas públicas recebidas mediante convênio.

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 - O Poder Executivo Municipal publicará, em seu site oficial, mensalmente, a prestação de contas realizada pelas instituições ou entidades conveniadas com o Município de



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

Caxias do Sul, permitindo ampla publicidade acerca da aplicação de recursos recebidos por intermédio de convênios.

§ 1º As disposições desta Lei se aplicam à prestação de contas de todas as instituições ou entidades, com ou sem fins lucrativos, que recebam qualquer benefício ou repasse financeiro do Município de Caxias do Sul.

§ 2º Os dados e informações disponibilizados no site oficial deverão ser veiculados, permitindo a ampla consulta.

§ 3º Para permitir à população a localização de qualquer dado ou informação de interesse público, conforme o disposto nesta Lei, o site deverá disponibilizar mecanismo eficiente de busca e linguagem acessível a todos.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após a data de sua publicação. (...)

3. Entende-se que deve ser julgado improcedente o pedido, a fim de ver mantida na integralidade a Lei Municipal n.º 8.444, de 22 de outubro de 2019, de Caxias do Sul, uma vez que tal ato normativo não se encontra em descompasso com os ditames constitucionais.

Cabe assinalar, quanto ao aspecto formal, que o caso dos autos não perfaz violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes do Estado, ao contrário do que sustenta o proponente, na medida em que a lei municipal questionada não versa sobre criação, estruturação ou atribuições de órgãos da Administração Pública. O ato normativo municipal estipula, apenas, a obrigatoriedade da divulgação, em *site* oficial, mensalmente, das prestações de contas realizadas pelas instituições ou entidades conveniadas com o Município de Caxias do Sul, viabilizando ampla



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

publicidade acerca da aplicação de recursos recebidos através de convênios celebrados com o Poder Público Municipal.

Como é cediço, o artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹², da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II - disponham sobre:

[...].

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos de lei que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este 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

¹ 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.

[...].

² Destaca-se que, doravante, todas as previsões da Constituição Estadual que serão mencionadas se aplicam aos municípios com base nesse artigo.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

pgj@mp.rs.gov.br

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.

Nessa mesma linha estruturante, o disposto no artigo 82, incisos II e VII, da Constituição Estadual, estipula uma série de poderes e obrigações materiais a cargo do Chefe do Poder Executivo, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...].

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

[...].

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

[...].

Os dispositivos constitucionais trazidos a lume são corolários do princípio da harmonia e independência entre os poderes, sem o qual não se concebe o Estado Democrático de Direito, na sua moderna acepção. Esse postulado está expressamente consignado no artigo 10 da Carta Provinciana:

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

Quis o constituinte estadual, como se pode extrair da análise teleológica da norma, nos moldes do regramento



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

constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

No caso concreto, no entanto, a Lei Municipal n.º 8.444/2019 de Caxias do Sul não tem como escopo a criação ou a regulamentação do funcionamento de órgãos da administração pública, pois, em verdade, o que se pretende, legitimamente, é dar maior transparência às prestações de contas de instituições e entidades que recebam verbas públicas por meio de convênios celebrados com o Poder Público Municipal.

Nesse contexto, o ato normativo em estudo não faz mais do que exteriorizar, de modo expresso, um princípio emanado do ordenamento constitucional, qual seja, o da publicidade. A previsão legal, assim, tem apenas uma função de reforço normativo.

Nesse sentido, vem decidindo o Pretório Excelso:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a



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

pgj@mp.rs.gov.br

publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014)

E essa mesma percepção acerca do tema em debate vem tendo essa egrégia Corte de Justiça estadual, como ilustram as ementas que seguem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOSSOROCA. LEI MUNICIPAL Nº 4.399/2019. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO



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

pgj@mp.rs.gov.br

PREFEITO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INEXISTÊNCIA.
1. Afastada a prefacial de irregularidade na representação processual. Consta nos autos instrumento de mandato com outorga, pelo Prefeito Municipal, proponente, de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação. 2. A Constituição Estadual estabelece regras de repartição das competências administrativa e legislativa, atribuindo ao Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre matéria tipicamente administrativa. Exegese dos artigos 8º, 10, 60, II, alínea d, e 82, VII, da CERGS. 3. A norma impugnada não dispõe a respeito da organização ou forma de prestação dos serviços de saúde em si, apenas determina que haja publicação da listagem de todos os medicamentos, disponíveis e em falta, destinados aos usuários do Sistema Único de Saúde no âmbito Municipal. Inexistência de vício formal. Precedentes do C. Órgão Especial em casos análogos. JULGARAM IMPROCEDENTE A DEMANDA. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082529702, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO (SAMAE), DOS RELATÓRIOS DAS ANÁLISES REALIZADAS NAS FONTES PÚBLICAS DE ÁGUA E OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Não há inconstitucionalidade formal ou material na lei que apenas determina que sejam divulgados os relatórios das fontes públicas de água da municipalidade que foram realizados pela Autarquia, divulgação a se dar no portal da transparência. Dispositivos legais que não interferem na organização administrativa da autarquia, nem lhe impondam custos minimamente apreciáveis, por isso que não se cogita de proposta legislativa de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Proposta legislativa que apenas, e meritoriamente, em conformidade com princípio da publicidade encartado na Constituição Federal, visa à maior transparência da própria Administração. Exegese dos artigos 37, caput, da Constituição Federal e 19 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de



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

pgj@mp.rs.gov.br

Inconstitucionalidade, Nº 70082331455, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 27-11-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.397/2019, DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE LISTAS DE ESPERA DE PACIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO ATRAVÉS DA REDE PÚBLICA DE SAÚDE MUNICIPAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO. INOCORRÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO VERIFICADO. CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA EFICIÊNCIA. - A Lei nº 8.937/2019, do Município de Caxias do Sul, dispõe sobre a divulgação das listas de espera de pacientes que aguardam atendimento através da rede pública de saúde municipal. - A Lei combatida não dispõe acerca da organização ou do funcionamento da estrutura administrativa municipal. Na realidade, há apenas a determinação de que sejam divulgadas informações que, por suposto, já se encontram na rede de dados da Administração Municipal. Ou seja, o legislador objetivou apenas conferir publicidade a informações que dizem respeito aos usuários dos serviços de saúde pública, oportunizando, assim, um maior controle sobre a lisura no andamento dos procedimentos. - Longe de disciplinar a forma de prestação dos serviços públicos na área da saúde ou imiscuir-se indevidamente nas atribuições dos cargos do quadro de pessoal e de órgãos do Ente político, as normas dão concreção aos princípios da transparência e eficiência, que decorrem da própria ideia de Estado Democrático de Direito (arts. 5º, XXXIII, 37, caput e § 3º, II, da CF/88; art. 19 da CE/89; Lei Federal nº 12.527/2011. - Precedentes do STF e desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082331844, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 09-10-2019)**

De tal contexto se extrai que é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração Pública, promova medidas de aprimoramento de suas atividades



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

pgj@mp.rs.gov.br

fiscalizatórias, dentre as quais se inclui a edição de lei contendo o regramento aplicável à divulgação de informações acerca das prestações de contas de verbas públicas alcançadas por intermédio de convênios, não havendo, portanto, vício de iniciativa ou violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estatais no que respeita à norma atacada.

Ademais, pertinente referir que a edição de normas, pelo Poder Legislativo, deverá necessariamente observar os princípios informadores da Administração Pública e que estão insculpidos no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, adiante transcrito:

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:
(...)

§ 1.º A publicidade dos atos, programas, obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo constar símbolos, expressões, nomes, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos.

Nesse cenário, fundamental sinalar que a Lei Municipal n.º 8.444/2019 de Caxias do Sul contempla o princípio da publicidade, configurando-se como mais um instrumento de fiscalização, pela população, das prestações de contas que dizem



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

respeito às verbas públicas repassadas por meio de convênios, conferindo-lhe maior transparência.

E, ao contrário do que asseverado pelo proponente, o ato normativo guerreado não enseja aumento de despesa à administração pública, haja vista a inocorrência de evidências nesse sentido.

E mesmo que, porventura, houvesse criação de despesa, cumpre rememorar que, em repercussão geral, o Pretório Excelso delimitou a esfera da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo nos seguintes termos:

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJE-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Dito isso, como corolário dos argumentos expendidos, impõe-se o desacolhimento da pretensão veiculada na peça vestibular, julgando-se improcedente o pedido nela deduzido.



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

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL pela improcedência do pedido, mantendo-se no ordenamento jurídico a Lei n.º 8.444/2019 do Município de Caxias do Sul.

Porto Alegre, 27 de fevereiro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LBC