



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

PROCESSO N.º 70084683408 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE IBIRAIARAS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE IBIRAIARAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR GUNTHER SPODE

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 2.479, de 09 de outubro de 2020, do Município de Ibiraiaras, que dispõe sobre a obrigatoriedade de que todas as compras e contratações de serviços realizados pelo ente municipal no combate ao COVID-19 sejam informadas ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Controle Interno do Município. Vício de iniciativa. Ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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 pela Prefeita do Município de Ibiraiaras, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 2.479, de 09 de outubro de 2020, daquela Comuna, que *dispõe sobre a obrigatoriedade para que todas as compras e contratações de serviços realizadas pelo Município de Ibiraiaras - RS, no combate ao COVID - 19 sejam informadas ao Poder Legislativo Municipal, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Controle Interno do Município*, por afronta ao disposto nos artigos 5º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 61, inciso I, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual, bem como nos artigos 2º e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, ambos da Constituição Federal.

Segundo a proponente, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi apresentado pela Câmara de Vereadores do Município de Ibiraiaras. Aduz, em síntese, que o ato normativo padece de vício de iniciativa, já que trata da organização administrativa, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, além de gerar aumento de despesa. Sustenta que a Constituição Estadual já estabelece mecanismos para que seja realizada a devida fiscalização pelo Poder Legislativo. Menciona que o diploma legal também cria obrigações ao Tribunal de Contas do Estado, o que extrapola a competência da Câmara Municipal. Postula, liminarmente, a suspensão do ato normativo combatido e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/15). Junta documentos (fls. 16/37).



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

O pedido liminar foi deferido (fls. 43/51).

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 62), ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 68/69).

A Câmara Municipal de Vereadores de Ibiraiaras, notificada (fl. 64), deixou transcorrer *in albis* o prazo para prestar informações (certidão da fl. 60).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

LEI MUNICIPAL Nº 2.479/2020, DE 09 DE OUTUBRO DE 2020

Dispõe sobre a obrigatoriedade para que todas as compras e contratações de serviços realizadas pelo Município de Ibiraiaras - RS, no combate ao COVID - 19 sejam informadas ao Poder Legislativo Municipal, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Controle Interno do Município.

A Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Ibiraiaras, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições, em cumprimento ao disposto no §6º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal, faz saber que a Câmara aprovou e ela promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo do Município de Ibiraiaras - RS, obrigado a informar à Câmara Legislativa Municipal, ao



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

Tribunal de Contas do Estado e ao Controle Interno do Município todas as compras e contratações de serviços realizadas, independente do seu valor, e que tenham como justificativa o estado de Calamidade Pública em razão do COVID-19 - Coronavírus.

Art. 2º As informações de que trata o artigo anterior deverão ser encaminhadas através de relatório, que deverá ser expedido após a finalização do processo de compra ou contratação do serviço, devendo conter o nome do fornecedor, produto adquirido e/ou serviço contratado e o valor correspondente.

§ 1º Em relação às compras e serviços já realizados desde o início da pandemia, justificados no mesmo estado de calamidade, caberá ao poder executivo municipal após a publicação desta lei, encaminhar de forma retroativa os relatórios mencionados no Caput deste artigo.

§ 2º Além das informações constantes do relatório de que trata o caput deste artigo, a Câmara Legislativa Municipal, o Tribunal de Contas do Estado e o Controle Interno Municipal poderão, a qualquer tempo, solicitar informações complementares e/ou documentação referentes a tais compras e contratações.

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

PLENÁRIO "LUIZ ANTÔNIO MEZZOMO", AOS 09 DE OUTUBRO DE 2020.

*ELENAMAR CINELLI GUADAGNIN
Presidente*

3. Merece 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.

Feitos tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de Ibiraiaras, por melhores que tenham sido suas intenções, ao prever a remessa, pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores, de relatório de todas as compras e contratações de serviços realizadas, independente do seu valor, e que tenham como justificativa o estado de calamidade pública em razão do COVID-19, 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.



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, ao obrigar o envio de relatório à Câmara Legislativa Municipal, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Controle Interno do Município, a ser expedido após a finalização do processo de compra ou contratação do serviço que tenham como justificativa a pandemia causada pelo COVID-19, 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:

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

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. 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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.064/17 DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ENVIO DE RELATÓRIO, PELO PODER EXECUTIVO À CÂMARA DE VEREADORES, ANTES DA INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. Inconstitucionalidade de ordem formal e material de lei do Município de Novo Hamburgo que determina o envio de relatório, pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, anteriormente à inauguração de obras públicas. Violação do artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea “d” e artigo 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075585935, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 12-03-2018)

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.



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

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 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

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

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)

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 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)



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

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 subseqüentes 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)

E tal posicionamento está em consonância com o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:



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

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 específico dos autos, a lei impugnada promoveu ingerência indevida do Poder Legislativo no Executivo, justamente porque, como já dito, inova no mecanismo criado, o que não encontra fundamento de validade nas Constituições Estadual e Federal.



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

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.

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

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

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 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

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

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 tudo isso, impõe-se o acolhimento do pedido.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, por infringência aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 07 de janeiro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)



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

BHJ/LCA/