



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE OSÓRIO
Centro Legislativo Ver. Otaviano Noronha

P A R E C E R

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Projeto de Lei nº: 120/2022

Entrada na Comissão: 27/07/2022

Origem: Legislativo

Relator: Vereador Miguel Calderon

() FAVORÁVEL

(X) CONTRÁRIO

J U S T I F I C A T I V A:

Trata-se de projeto de lei que visa regulamentar o livre acesso dos vereadores aos órgãos e repartições públicas municipais e nas associações beneficentes beneficiárias de verbas públicas municipais.

Em que pese as alterações propostas nesse novo projeto de lei, assim como ocorreu na proposta anteriormente apresentada, este relator opina pela inviabilidade de tramitação do presente, eis que eivado de flagrante inconstitucionalidade.

Isso porque, em seu mister, a Câmara deve agir por meio de seu colegiado e não de forma singular, conforme já se manifestou o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, quando o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 70076775758, de relatoria da Excelentíssima Desembargadora Angela Terezinha de Oliveira Brito, cujo voto adoto para fundamentar este parecer.

Ao Poder Legislativo compete o controle e a fiscalização da Administração Pública, como se observa dos artigos 31, 49, inc. X, 70 e 71, todos da Constituição Federal. Na Constituição Estadual o tema está disposto nos artigos 12, 53, inc. XIX, 70 e 71.

Especialmente em relação ao Poder Legislativo Municipal, o artigo 31, caput, da Constituição Federal assim 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. (...)

Já a Constituição Estadual, em seu art. 12, preceitua que:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE OSÓRIO
Centro Legislativo Ver. Otaviano Noronha

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.

Sobre a função fiscalizatória do Poder Legislativo, discorre Alexandre de Moraes:

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 necessárias¹

Por sua vez, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes está insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, assim como nos artigos 5º e 10 da Constituição Estadual.

Conforme sustenta Uadi Lammêgo Bulos, ao analisar o artigo 2º da Constituição Federal:

A independência a que se refere este art. 2º delinea-se: pela investidura e permanência das pessoas num dos órgãos do governo, as quais, ao exercerem as atribuições que lhe foram conferidas, atuam num raio de competência próprio, sem a ingerência de outros órgãos, com total liberdade, organizando serviços e tomando decisões livremente, sem qualquer interferência alheia, mas permitindo colaboração quando a necessidade o exigir. Em última análise, a independência das funções do poder político, uno e indivisível, exterioriza-se pelo impedimento de uma função se sobrepor em relação à outra, admitidas as exceções participantes dos mecanismos de freios e contrapesos²

Nesse contexto, a função de fiscalização do Legislativo é uma exceção ao princípio da separação dos poderes, fundada no sistema de freios e contrapesos, e, por isso, deve se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, de modo que nem a Constituição Estadual nem a lei orgânica municipal podem ampliar tais mecanismos de controle.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que restou estabelecido pela Constituição Federal o princípio da colegialidade em matéria de fiscalização, tanto administrativa quanto financeira, operacional e orçamentária, de forma a respeitar a separação dos poderes.

1 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

2 BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada, 11ª ed. rev. atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015, p. 69.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE OSÓRIO
Centro Legislativo Ver. Otaviano Noronha

É o que se confere do julgamento da ADI 3.046/SP, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, em que foi declarada a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista nº 10.869/2001 que conferia ao parlamentar, entre outros poderes, livre acesso, sem qualquer restrição, aos órgãos públicos. Vale transcrever parte do voto do em. Relator:

(...) A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo, não há dúvida, é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar.

27. Desse relevo primacial dos “pesos e contrapesos” no paradigma de divisão de poderes segue-se – como acentuei em outro julgamento – que “à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro, que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República”.

28. Ora, a petição inicial, de fina lavra, demonstra com precisão que às Casas do Poder Legislativo (CF, art. 49, X) – e, assim, no Estado-membro, exclusivamente à Assembléia Legislativa -, e às respectivas comissões (v.g. CF arts. 58, § 2º, III, IV, V, e § 3º) é que se conferiu poder de fiscalização de administração direta ou indireta do Poder Executivo.

29. É poder outorgado, em qualquer, hipótese, aos órgãos colegiados, totais ou parciais, da câmara respectiva, nunca aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou Comissão. (...)

No mesmo sentido, os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES A MINISTRO DE ESTADO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA AD CAUSAM . AGRAVO DESPROVIDO. I – O direito de requerer informações aos Ministros de Estado foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não a parlamentares individualmente. Precedentes. II - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence. (...) Agravo regimental a que se nega provimento. (RMS 28251 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 18/10/2011, DJe-221



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE OSÓRIO
Centro Legislativo Ver. Otaviano Noronha

DIVULG 21-11-2011 PUBLIC 22-11-2011 EMENT VOL-02630-01 PP-00071).

Mandado de segurança impetrado por Deputado Federal contra ato do Presidente do Colendo Tribunal de Contas da União. 2. Negativa de fornecimento de cópia da declaração de bens de Ministro de Estado, por entender ausentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, VII da Constituição, no art. 38, II da Lei nº 8.443, de 1992, e nos arts. 183 e 184 do Regimento Interno do TCU. 3. Alegado direito líquido e certo de fiscalizar qualquer ato ou autoridade pública, da Administração direta ou indireta. 4. Ausência de legitimidade do impetrante para requisitar as informações. 5. Prerrogativa que foi conferida pela Constituição Federal não ao parlamentar, enquanto tal, mas à própria Casa Legislativa ou a uma de suas comissões (Constituição Federal, art. 71, VII). 6. Mandado de segurança indeferido. (MS 22471, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2004, DJ 25-06-2004 PP-00004 EMENT VOL-02157-01 PP-00197).

Entendimento que se evidencia a partir da análise do art. 50, caput e §2º, da Constituição Federal³, que outorga mecanismos de fiscalização e controle à Câmara de Deputados e ao Senado Federal, suas Mesas ou qualquer de suas Comissões, ou seja, aos órgãos colegiados. Conteúdo reproduzido parcialmente pelo art. 53, incisos XX e XXI, da Carta Estadual⁴, sendo concedido à Assembleia Legislativa tais prerrogativas, que também devem ser estendidas, pelo princípio da simetria, às Câmaras Municipais.

Desse modo, embora o Poder Legislativo detenha como função típica a de fiscalizar a ação administrativa do Poder Executivo, só poderá exercê-la por meio de seus órgãos coletivos, e não individualmente por seus membros, como pretende o dispositivo questionado.

(...)

Quer dizer, o vereador individualmente terá liberdade de entrada em qualquer órgão da administração municipal, sem limitação, a fim de exercer sua função parlamentar.

Todavia, essa permissão ultrapassa o preceituado pela ordem constitucional, uma vez que individualiza o poder de fiscalização ao próprio parlamentar, e não ao Poder Legislativo em sua forma colegiada.

Assim, uma vez extrapolados os limites da função fiscalizatória do Poder Legislativo, afigura-se presente flagrante violação ao princípio da harmonia e independência entre poderes, disposto no artigo 10 da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE OSÓRIO
Centro Legislativo Ver. Otaviano Noronha

Carta Estadual³, bem como ao princípio da simetria, previsto no artigo 8º, caput, da Constituição do Estado⁴, o qual determina que o Município deverá observar os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

A jurisprudência desta Corte corrobora esse entendimento:

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. DIREITO CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO PODER EXECUTIVO EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI MUNICIPAL N.º 1.863/05, QUE EXTRAPOLOU A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE PRERROGATIVAS FISCALIZATÓRIAS AOS VEREADORES UTI SINGULI. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. 1. A função de fiscalização do Poder Legislativo, prevista constitucionalmente, e reproduzida, pelo princípio da simetria, nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, sobre o Poder Executivo, deve ser exercida pelo Poder como Órgão Colegiado ou através de suas Comissões, mas, não, individualmente pelos vereadores que compõem a Câmara Municipal. 2. Dessa feita, o conteúdo da Lei municipal n.º 1.863/05, por extrapolar seu poder fiscalizador, infringe o princípio constitucional da harmonia e independência dos poderes, desequilibrando o sistema de freios e contrapesos, pelo que merece ser declarada inconstitucional. 3. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013175203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 25/09/2006).

³Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

⁴O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE OSÓRIO
Centro Legislativo Ver. Otaviano Noronha

Destarte, o dispositivo legal analisado afigura-se incompatível com os ditames constitucionais.

Sendo assim, diante do exposto, este relator, opina pela inviabilidade de tramitação do presente.

Sala das Comissões em 10 de agosto de 2022.

Relator.

Vereador João Pereira: Acompanha o Relator ()SIM ()NÃO _____

Vereador Maicon do Prado: Acompanha o Relator ()SIM ()NÃO _____

Vereador Ricardo Bolzan: Acompanha o Relator ()SIM ()NÃO _____

Voto de desempate. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Vereador João Pereira: Acompanha o Relator ()SIM ()NÃO _____