



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º 0024.13.001701-5

Representante: Promotor de Justiça Eduardo Bustamante Stephan

Representado: Município de Poços de Caldas

Objeto: Decreto n.º 10.795/2013.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Norma Municipal. Criação de funções na Administração Pública com atribuições obrigatórias para integrantes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e de órgãos públicos pertencentes a outros entes federados. Competência legislativa. Separação e independência dos Poderes. Autonomia funcional. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

O Promotor de Justiça Eduardo Bustamante Stephan, no uso de suas atribuições, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade da designação, por meio do Decreto municipal n.º 10.795/2013, de integrante do Ministério Público para a composição de órgão da Administração Pública Municipal .



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Dessarte, considerando que foi constatada inconstitucionalidades no Decreto n.º 10.795/2013, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentação.

2.1 DO TEXTO NORMATIVO HOSTILIZADO.

Eis o texto dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

DECRETO N.º 10.795/2013:

“Dispõe sobre a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, aprova o seu regimento interno e dá outras providências”.

[...]

Art. 4º. O funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal será disciplinado pelo Regimento Interno constante do Anexo I do presente Decreto, onde estão previstas a sua definição, objetivos, atribuições, composição e organização, além de outras providências.

[...]

Anexo I

[...]

Art. 6º. O GGIM terá como membros natos:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

- II - Presidente da Câmara dos Vereadores;
- [...]
- V - Delegado Regional da Delegacia Regional de Polícia Civil - Poços de Caldas;
- VI - Comandante do Batalhão de Polícia Militar;
- VII - Comandante da Companhia Independente do Meio Ambiente e Trânsito da Polícia Militar;
- VIII - Comandante do Corpo de Bombeiros Militar;
- XI - Juiz Titular da Vara Criminal;
- XII - Promotor da Justiça Criminal;
- XIII - Defensor Público;
- [...].

Divisa-se que o ato normativo padece do vício de inconstitucionalidade, como se demonstrará na sequência.

2.2. NORMA MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE FUNÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM ATRIBUIÇÕES OBRIGATÓRIAS PARA INTEGRANTES DO PODER LEGISLATIVO, DO PODER JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA DEFENSORIA PÚBLICA E DE ÓRGÃOS PÚBLICOS PERTENCENTES A OUTROS ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. AUTONOMIA FUNCIONAL. OFENSA AOS ARTIGOS 6º, 10, 39, 61, 62, 97, 98, 119, 122, 125, 129, 130, 137, 143, 165, §1º E 169, TODOS DA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O dispositivo normativo objurgado cria atribuição para integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, em afronta ao que dispõem os arts. 2º; 30, incisos I e II; 42; 61, § 1º e alínea “d” do inciso II; 93, *caput*; 125, *caput* e § 1º; 127, *caput* e § 1º; 128, § 5º; 134, *caput* e §§ 1º e 2º; 144, §§ 4º, 5º e 6º; todos da CR/88 e os arts. 6º, *caput* e parágrafo único; 10, incisos XIII, XIV, alínea “a”, XV, alíneas “n” e “q”; 39; 61, incisos VII, XII e XIII; 62, inciso III; 97; 98; 119; 122, inciso V; 125, inciso I; 129, *caput* e § 1º; 130; 137; 143 e 169, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Com efeito, os incisos II, V, VI, VII, VIII, XI, XII e XIII do Anexo I do art. 6º do Decreto n.º 10.795/2013 do Município de Poços de Caldas, padecem de vício de inconstitucionalidade formal e material.

Dispõe a Constituição da República:

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

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

[...]

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

[...]

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

[...]

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Art. 128. O Ministério Público abrange:

[...]

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

[...]

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

§ 1º - Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. ([Parágrafo único transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

§ 2º - Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

[...]

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Em simetria com o centro, a Constituição Estadual reproduz a essência dos mesmos preceitos, ao dispor que:

Art. 6º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.

[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Art. 10. Compete ao Estado:

[...];

XIII - dispor sobre sua divisão e organização judiciárias e divisão administrativa;

XIV - suplementar as normas gerais da União sobre:

a) organização, efetivos, garantias, direitos e deveres da Polícia Militar;

[...].

XV - legislar privativamente nas matérias de sua competência e, concorrentemente com a União, sobre:

[...];

n) assistência jurídica e defensoria pública;

[...];

q) organização, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil.

[...].

Art. 39. São militares do Estado os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, que serão regidos por estatuto próprio estabelecido em lei complementar.

[...];

Art. 61. Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente:

[...];

VII - fixação e modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

[...];

XII - organização do Ministério Público, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas, da Polícia Militar, da Polícia Civil e dos demais órgãos da Administração Pública;

XIII - organização e divisão judiciárias;

Art. 62. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

[...];

III - dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia;

[...].

Art. 97. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

[...].

Art. 98. Compete ao Tribunal de Justiça a iniciativa da Lei de Organização e Divisão Judiciárias do Estado e de suas alterações, observados os seguintes princípios:

[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Art. 119. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a que incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Parágrafo único - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

[...]

Art. 122. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

[...]

V - elaborar seu regimento interno;

[...].

Art. 125. É facultada ao Procurador-Geral de Justiça a iniciativa de lei complementar que disponha sobre:

I - organização, atribuições e Estatuto do Ministério Público, observado o seguinte:

[...].

Art. 129. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a que incumbe a orientação jurídica, a representação judicial e a defesa gratuitas, em todos os graus, dos necessitados.

§ 1º - À Defensoria Pública é assegurada autonomia funcional e administrativa.

Art. 130. Lei complementar organizará a Defensoria Pública em cargos de carreira, providos na classe inicial mediante concurso público de provas e títulos, realizado com participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais, assegurada aos seus integrantes a garantia de inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora de suas atribuições institucionais.

[...]

Art. 137. A Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar se subordinam ao Governador do Estado.

[...]

Art. 143. Lei complementar organizará a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar.

[...]

Art. 165. Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e de-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

mais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

[...]

Art. 169. O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Inicialmente, cumpre destacar alguns aspectos da competência legislativa definida na Constituição Federal.

O ordenamento constitucional brasileiro adotou o princípio da preponderância dos interesses, em que as matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional de competência dos Estados-membros e matérias de interesse local de competência do Município.

Todavia, diante da dificuldade e complexidade de caracterizar o que é interesse nacional, regional e local, o ordenamento constitucional brasileiro passou a adotar a técnica de repartição de competência, enumerando expressamente, os poderes da União (arts. 21 e 22 - CF/88) e os dos Municípios (art. 30 - CF/88) ¹ e reservando aos Estados as competências que não são vedadas no texto constitucional - competência remanescente (art. 25, §1º - CF/88) -. Além disso, estabelece competências comuns (art. 23 - CF/88) e concorrentes (art. 24 - CF/88).

Ao analisar a competência legislativa do Município, não podemos nos limitar à análise da condição deste frente aos outros entes estatais. Isso porque, internamente, em nível local, o legislador municipal precisa se

¹ CF/88: Art. 30 – Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

atentar à divisão de poderes. Por isso, além dos limites de competência que se fundamentam no pacto federativo, temos também os limites que são impostos pela convivência harmônica e autônoma dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em regra, o legislador municipal não pode atribuir obrigações ao Executivo e nem este àquele, sob pena de ferir a autonomia dos Poderes.

Sobre a matéria o Supremo Tribunal Federal já se manifestou:

A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios. ([RE 313.060](#), Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006.)

Na esteira deste raciocínio, temos que, em respeito ao princípio da independência e separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 6º, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado de Minas Gerais), é de se ter por certo que a atribuição de nova função aos membros do Poder Legislativo só pode se dar mediante lei em sentido estrito e de iniciativa da Câmara Municipal local, jamais por meio de Decreto emanado do Chefe do Poder Executivo, como no caso.

Assim também, em respeito ao princípio da independência e separação entre os Poderes, nova atribuição para membros do Poder Judiciário só pode se dar mediante lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Federal (art. 93 da Constituição Federal) ou dos Tribunais de Justiça (art. 125, § 1º, da Constituição Federal e art. 98 da Constituição do Estado de Minas Gerais).

É que a atual Constituição de 1988, em seu artigo 2º, dispõe: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A tripartição dos Poderes delineada, constitucionalmente, pelo binômio independência e harmonia deixa claro a indelegabilidade que ordinariamente não possibilita a delegação de funções; impossibilidade do exercício simultâneo das funções (artigo 56 da Constituição Federal) e no fato de que uma norma infraconstitucional não pode subtrair competências.

O legislador constituinte brasileiro adotou a teoria da Tripartição dos Poderes, inclusive, como princípio fundamental regente da República Federativa do Brasil, consagrado no artigo 1º da Constituição Federal como Estado Democrático de Direito, deixando claro a existência das funções legislativa, executiva e jurisdicional, indicando os respectivos órgãos no Título IV (“Da Organização dos Poderes”): respectivamente nos artigos 44 a 75 (Poder Legislativo), 76 a 91 (Poder Executivo) e 92 a 135 (Poder Judiciário).

O Poder Legislativo, por sua vez, tem como funções típicas a função de legislar e de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo, bem como a de fiscalizar administrativamente os atos do Poder Executivo (artigo 49, incisos IX e X, da Constituição Federal).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Já o Poder Judiciário desempenha a atividade jurisdicional do Estado e está disciplinado nos artigos 92 a 126 da Constituição Federal. Tem como função típica (função jurisdicional) “julgar”, isto é, dizer o direito sobre os fatos a ele apresentados, solucionando conflitos e procedendo à aplicação das normas constitucionais e das leis.

Para estruturar a divisão de poderes são utilizados, como fundamentação, dois elementos: especialização funcional e independência orgânica; esta requer a independência manifestada pela inexistência de qualquer meio de subordinação, e aquela, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função.

Repetindo, a Constituição do Estado de Minas Gerais consagra no *caput* do art. 6º, em observância à Constituição da República (art. 2º - CF/88), a tradicional tripartição de Poderes, afirmando que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Desta forma, o legislador constituinte atribui diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo, caracterizá-las com a exclusividade absoluta, o que nos permite dizer que cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no próprio texto constitucional.

Faz-se necessário ressaltar, então, a necessidade premente de se garantir em um Estado Democrático de Direito a inviolabilidade do princípio



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

da independência e harmonia dos Poderes, dogma liberal do século XVIII acolhido pelo texto constitucional.

Alexandre de Moraes, citando Canotilho e Vital Moreira, pontifica o seguinte:

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (*verfassungstreue*, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (*statesmanship*).²

Mas advirta-se: tal princípio se reduzirá àquilo quanto estabelecido positivamente pelo texto constitucional em consideração.³

Daí afirmar Nuno Piçarra que:

Por outro lado, o tratamento dogmático-constitucional do princípio da separação dos poderes faz-se a partir da análise de uma constituição concreta em vigor. O princípio constitucional

² MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 371.

³ PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. 281p. p. 16.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

da separação dos poderes não é prévio à constituição mas constrói-se a partir dela.⁴

Na mesma esteira, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, por ocasião da existência de órgãos de controle externo do Judiciário, declarando a inconstitucionalidade de lei, em razão de malferimento à igualdade que deve prevalecer entre os Poderes do Estado:

O princípio da separação e independência dos Poderes não possui uma fórmula universal apriorística e completa: por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em dogma constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República.⁵

No que diz respeito à criação de nova atribuição para os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, é de se ter por certo depender, necessariamente, da edição de lei complementar, federal ou estadual, desde que compatível com os princípios esculpidos na predestinação do legislador constituinte (§ 5º do art. 128; §§ 1º e 2º do art. 134; §§ 4º, 5º e 6º do art. 144, todos da Constituição Federal).

⁴ ob. Cit. p. 16

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 98-5/MT. Pleno. Rel. Min. Sepúlveda. DJ 31.10.1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Pois bem.

Não obstante a usurpação de competência, demonstrando flagrante inconstitucionalidade formal, os incisos II, V, VI, VII, VIII, XI, XII e XIII do Anexo I do art. 6º do Decreto n.º 10.795/2013 criam hipóteses de participação de membros do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, no aludido Conselho Municipal, em afronta à vedação constitucional imposta aos titulares do exercício de qualquer outra função pública que não aquelas previstas nas Constituições Federal e Estadual, conforme a carreira.

Por oportuno, é de se destacar que, embora seja até recomendável, por vezes, que o Ministério Público auxilie o Administrador na feição da Política Pública em defesa de interesses coletivos *lato sensu*, não é possível que o Chefe do Executivo atribua a membro do Ministério Público a participação compulsória, em um Conselho Municipal, dada a autonomia funcional garantida constitucionalmente ao "Parquet" (art. 127, § 2º, CR, e art. 122, CE). O mesmo se diga da participação de membros dos Poderes Legislativo e Judiciário (art. 2º da CF e arts. 6º, *caput* e parágrafo único; e art. 97 da CE) e da Defensoria Pública (§ 2º do art. 134 da Constituição Federal e § 1º do art. 129 da Constituição Estadual).

No que diz respeito aos membros do Ministério Público, precisa a lição do insigne Hugo Nigro Mazzilli que, ao citar Eurico de Andrade Azevedo, esclarece que os membros do *Parquet*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

[...] no desempenho de seus deveres profissionais, não estão subordinados a nenhum órgão ou poder - nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Judiciário, nem ao Poder Legislativo - submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites imperativos da lei. Por essa razão - conclui o autor - os membros do Ministério público são considerados agentes políticos, em situação totalmente diversa dos funcionários públicos em sentido estrito. É a posição dos agentes públicos investidos de atribuições constitucionais e responsáveis pelo exercício de funções mais altas e complexas, nos vários âmbitos de poder e diferentes níveis de governo, cuja atuação e decisões exigem independência funcional⁶.

Vale registrar, por seu turno, jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, nesse sentido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EDIÇÃO DE DECRETO GOVERNAMENTAL QUE ATRIBUI NOVA FUNÇÃO ORGÂNICA AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO - PARTICIPAÇÃO DE COMISSÃO FISCALIZADORA DOS CRITÉRIOS CONCESSIVOS DE BOLSAS DE ESTUDO A ESTUDANTES CARENTES - RESERVA ESPECÍFICA DE LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - VIOLAÇÃO - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE AO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE "Aos Procuradores-Gerais de Justiça de cada Estado-membro faculta-se com exclusividade a iniciativa para lei complementar que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público" (Alexandre de Moraes in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, 3º ed., Atlas, 2003, p. 1552)⁷.

⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, págs. 94/95.

⁷ TJSC, ADI 2004.003094-0. Relator: Des. Orli Rodrigues. Julgamento em 01/09/2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE ATRIBUIÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO - IMPOSSIBILIDADE - CONFRONTO APARENTE COM O ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - FUMUS BONIS JURIS PATENTEADO - PREJUÍZO À ATIVIDADE FUNCIONAL DO MISTÉRIO PÚBLICO - PERICULUM IN MORA - DEFERIMENTO DA CAUTELA.

Presentes os requisitos necessários à concessão da cautelar - fumus bonis juris e periculum in mora -, defere-se a medida em ação direta de inconstitucionalidade para suspender, com eficácia ex nunc, a norma aparentemente inconstitucional. Aparente incompatibilidade vertical entre a norma questionada e a constituição estadual, evidencia o fumus boni juris. A possibilidade de prejuízo à atividade funcional do Ministério Público, criada por lei municipal que lhe impõe atribuição diversa da estabelecida na Carta constitucional do Estado, enseja a suspensão cautelar do ato legislativo impugnado e configura o periculum in mora⁸.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORDINÁRIA DE INICIATIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA QUE ATRIBUI NOVA FUNÇÃO ORGÂNICA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO ESTADUAL DE POPULAÇÕES AFRODESCENDENTES - RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - AFRONTA AO ARTIGO 97 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL EVIDENCIADA - ATRIBUIÇÕES DE CONSELHEIRO CONSUBSTANCIADAS NO AUXÍLIO AO PODER EXECUTIVO E NA ELABORAÇÃO DE PARECERES EXPRESSAMENTE VEDADOS NO TEXTO CONSTITUCIONAL ESTADUAL - DETERMINAÇÃO DAS ATIVIDADES PRIORITÁRIAS DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTABELECIDADA PELO CONSELHO E NÃO PELO CHEFE DA INSTITUIÇÃO - VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E AOS ARTIGOS 94 E 95 DA

⁸ TJSC, ADI 2003.018915-7. Relator: Des. Antônio do Rêgo Monteiro Rocha. Julgamento em 03/09/2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

CARTA ESTADUAL -INCONSTITUCIONALIDADE
MATERIAL RECONHECIDA⁹.

No mesmo sentido, decisão do Tribunal de Justiça do Espírito

Santo:

ADIN. LEI MUNICIPAL QUE CRIA NOVA ATRIBUIÇÃO AO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPEDÊNCIA FUNCIONAL DO PARQUET. AFRONTA AOS ARTS. 17,114 E 119 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE;17114119CONSTITUIÇÃO ESTADUAL1. Uma lei municipal, ao criar uma nova função a ser atribuída ao Ministério Público Estadual, usurpa a competência do Estado do Espírito Santo para legislar sobre atribuições dos membros do parquet estadual, violando, por conseguinte os arts. 2º da CF/88 e 17, da CE (princípio da separação dos poderes) e os arts. 128, 5º da CF/88 e 119, da CE (competência para legislar sobre atribuições do Ministério Público).CF/885ºCF/882. A Constituição Federal e Estadual, ao permitirem que a iniciativa das leis sobre a organização, atribuições e o Estatuto do Ministério Público fosse de iniciativa concorrente entre o chefe do Executivo e o chefe do Ministério Público, o fez desde que respeitadas a competência de cada ente federativo.3. Ainda que fosse ultrapassada a questão da competência legislativa, a Lei Municipal, ao criar uma nova atribuição sem observar as regras gerais instituídas pela Lei Orgânica do Ministério Público, ofende a independência funcional do parquet, consagrada no art. 114, da Constituição Estadual (art. 157, 1º, da CF/88).Constituição Estadual157CF/884. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "sob a fiscalização do Ministério Público" contida no caput do art. 3º, e inciso II e do art. 20, da Lei Municipal 2.105/98 (Município de Aracruz), por afronta aos dispositivos 17,114 e 119, da CF/88.I3º2.10517114119CF/88.¹⁰

⁹ TJSC, ADI 2001.016117-6. Relator: Des. Marcus Túlio Sartorato. Julgamento em 16/03/2006.

¹⁰ TJES, ADI 1000070000979. Relator: Des. Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon. Julgamento em 5.6.2008. Dj de 19.6.2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Por derradeiro, colaciona-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, de relatoria do então Des. Paulo Augusto Monte Lopes, acerca da inclusão de órgão do Ministério Público como membro do Conselho de Administração da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), cuja ementa está assim redigida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inclusão de membro do Ministério Público no Conselho de Administração da FEPAM. Lei ordinária de iniciativa do Chefe do Executivo Estadual. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Violação ao princípio da autonomia funcional e administrativa do Ministério Público. Inconstitucionalidade material também evidenciada por incompatibilidade entre as atribuições do Ministério Público e as características do Conselho de Administração da FEPAM. Violação do art. 5º, § 1º, 'b', da Lei Estadual n.º 9.077/90 aos arts. 107, 108, § 4º, 109 e 11, da Constituição Estadual. Ação acolhida¹¹.

Nessa linha, a conveniência e a oportunidade da participação do membro do Ministério Público deverão ser aferidas pela Chefia da Instituição, não podendo o Poder Executivo Municipal, pelas razões explicitadas, impor essa participação, nos moldes da lei impugnada.

O mesmo se diga, quanto à imposição de participação de membro da Defensoria Pública em conselho municipal, por meio de Decreto exarado pelo Chefe do Poder Executivo local, inclusive já tendo se pronunciado,

¹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70000324897. j. 21 ago 2000. Rel. Des. Paulo Augusto Monte Lopes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

nesse sentido o Supremo Tribunal Federal, quanto à autonomia funcional da Defensoria Pública:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEIS DELEGADAS N. 112 E 117, AMBAS DE 2007.

1. Lei Delegada n. 112/2007, art. 26, inc. I, alínea h: Defensoria Pública de Minas Gerais órgão integrante do Poder Executivo mineiro.

2. Lei Delegada n. 117/2007, art. 10; expressão "e a Defensoria Pública", instituição subordinada ao Governador do Estado de Minas Gerais, integrando a Secretaria de Estado de Defesa Social.

3. O art. 134, § 2º, da [Constituição](#) da República, é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

4. A Defensoria Pública dos Estados tem autonomia funcional e administrativa, incabível relação de subordinação a qualquer Secretaria de Estado. Precedente.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.¹²

Ementa: CONSTITUCIONAL. ARTS. 7º, VII, 16, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.559/2006, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE INSEREM A DEFENSORIA PÚBLICA DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. OFENSA AO ART. 134, § 2º, DA [CONSTITUIÇÃO FEDERAL](#). ADI PROCEDENTE. I -A EC45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II -Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à [Constituição Federal](#). Precedentes. III -ADI julgada procedente.¹³

12 BRASIL. STF. ADI 3965 MG - Relator(a):Min. CÁRMEN LÚCIA - Julgamento: 07/03/2012 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação:ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 29-03-2012 PUBLIC 30-03-2012

13 BRASIL. STF. ADI 4056 MA - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Julgamento: 07/03/2012 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-150 DIVULG 31-07-2012 PUBLIC 01-08-2012



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Igualmente, assim é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Patrocínio. Exercício das atividades de Defensor Público pelo Procurador Geral do Município. Criação de cargos comissionados de pedagogo e encarregados de serviços. **Inconstitucionalidade. Defensoria Pública.** Instituição prevista apenas no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal. Organização a cargo de lei complementar. Cargos de carreira a serem providos mediante concurso público. Vedação do exercício da advocacia aos Defensores Público. [...]. - Conquanto a prestação de assistência jurídica gratuita não seja exclusividade dos Defensores Públicos e nem monopólio da União e dos Estados, a **Defensoria Pública**, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, será criada apenas em nível federal e estadual (e no Distrito Federal), com normas gerais prescritas em lei complementar, exigindo organização própria, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais (artigo 134 da CF e artigo 130 da CE).¹⁴

Quanto às atribuições dos órgãos de segurança pública, o Supremo Tribunal Federal assim se posicionou:

O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. A gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, é atribuição privativa do governador de Estado." ([ADI](#)

¹⁴ BRASIL. TJMG. ADI n.º 1.0000.09.489872-3/000 – Rel.: Des. Herculano Rodrigues – j. 09.09.2009.

Data da publicação da súmula: 27/11/2009



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

[2.819](#), Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.)

E no julgamento da ADI 132/ RO o Supremo Tribunal Federal encerra a questão da autonomia funcional, nestes termos:

[...].

IV - Ministério Público: constitucionalidade da outorga de “eficácia plena e excoutoriedade imediata” às decisões “fundadas em sua autonomia”, se, no contexto, o dispositivo tem por objeto exclusivo atos administrativos da instituição.

V - Polícias estaduais: regra constitucional local que subordina diretamente ao Governador a Polícia Civil e a Polícia Militar do Estado: inconstitucionalidade na medida em que, invadindo a autonomia dos Estados para dispor sobre sua organização administrativa, impõe dar a cada uma das duas corporações policiais a hierarquia de Secretarias e aos seus dirigentes o status de secretários.¹⁵

Clara, portanto, a inconstitucionalidade presente nos incisos II, V, VI, VII, VIII, XI, XII e XIII, do Anexo I, do art. 6º, do Decreto n.º 10.795/2013, do Município de Poços de Caldas.

¹⁵ BRASIL. STF. ([ADI 132](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 30-4-2003, Plenário, DJ de 30-5-2003.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3. Conclusão.

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade da legislação apontada;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder idealizador da norma questionada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV da Lei Federal n.º 8.625/93;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos abaixo fixados:

- a implementação das medidas tendentes à **revogação** dos incisos II, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII do art. 6º do Anexo I do Decreto municipal n.º 10.795/2013, por afronta aos arts. 2º; 30, incisos I e II; 42; 61, § 1º e alínea “d” do inciso II; 93, *caput*; 125, *caput* e § 1º; 127, *caput* e § 1º; 128, § 5º; 134, *caput* e §§ 1º e 2º; 144, §§ 4º, 5º e 6º; todos da CR/88 e aos arts. 6º, *caput* e parágrafo único; 10, incisos XIII, XIV, alínea “a”, XV, alienas “n” e “q”; 39; 61, incisos VII, XII e XIII; 62, inciso III; 97; 98; 119; 122, inciso V; 125, inciso I; 129, *caput* e § 1º; 130; 137; 143; 165, § 1º e 169, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se diretamente ao Excelentíssimo Prefeito Municipal:

a) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;

b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação, juntamente com a remessa de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

cópia autenticada do Decreto municipal n.º 10.795/2013 e respectiva certidão de vigência.

Belo Horizonte, 10 de julho de 2013.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE