

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.002462-3

Representante: De ofício

Representado: Município de Caratinga

Objeto: Lei nº 3.222/2010.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Criação de Conselhos e Órgãos Municipais. Obrigatoriedade de participação de membro do Ministério Público. Separação e independência dos Poderes. Autonomia funcional. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

O Promotor de Justiça Herman Araújo Resende, no uso de suas atribuições legais, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade consulta acerca de eventual inconstitucionalidade do artigo 11, § 2º, alínea 'm', da Lei nº 3.222, de 20 de outubro de 2010, e, também, do inciso XI do artigo da Lei nº 3.315, de 20 de junho de 2012, ambas do Município de Caratinga, que dispõem sobre a participação de representantes do Ministério Público no Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - CODEMA e do Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - CONDECON, respectivamente.

Dessarte, considerando que foi constatada inconstitucionalidade, na Lei municipal nº 3.222, de 20 de outubro de 2010, 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 legal hostilizado.

Eis o texto dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

Lei nº 3.222, de 20 de outubro de 2010

Dispõe sobre a Política de Proteção, Controle e Conservação do Meio Ambiente e Melhoria da Qualidade de Vida e cria o Conselho Municipal do Meio Ambiente no Município de Caratinga e dá outras providências.

[...]

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

[...]

Art. 11. Fica criado a composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Município de Caratinga, órgão colegiado composto de 13 (treze) membros efetivos e 5 (cinco) membros convidados dos diversos seguimentos: [sic] O CODEMA se compõe dos seguintes membros efetivos:

§ 1º - De 01 (um) Presidente, que é o Secretário Municipal de Meio Ambiente;

§ 2º - De 01 (um) membro representante das respectivas secretarias indicado pelo prefeito e dos órgãos ou entidades:

- a) Câmara Municipal de Caratinga;
 - b) Secretaria Municipal de Obras Públicas;
 - c) Secretaria Municipal de Cultura;
 - d) Secretaria Municipal de Saúde;
 - e) Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento;
 - f) Secretaria Municipal de Defesa Social;
 - g) Associação Comercial de Caratinga;
 - h) Representante do sistema CREA/CONFEA;
 - i) Representante do Núcleo EMATER de Caratinga;
 - j) Representante da COPASA;
 - l) Representante do IEF;
 - m) Representante do Ministério Público de Caratinga.
- [...]

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

2.1 Lei Municipal. Criação de funções na Administração Pública com atribuições obrigatórias para integrantes do Ministério Público. Separação e independência dos Poderes. Autonomia funcional. Inconstitucionalidade.

Na alínea 'm' do § 2º do art. 11 da Lei nº 3.222/2010, do Município de Caratinga, cria-se atribuição para membro do Ministério Público, que difere daquelas enumeradas no art. 129 da CR/88 e no art. 120 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Com efeito, a alínea 'm' do § 2º do art. 11 da Lei nº 3.222/2010, do Município de Caratinga, pela singularidade da nova função atribuída, de

forma impositiva, a representante do Ministério Público, deveria obedecer a um processo legislativo específico e qualificado. Vale dizer, a atribuição de nova função a membro do Ministério Público depende, necessariamente, da edição de lei complementar estadual, desde que compatível com os princípios esculpidos na predestinação do legislador constituinte, *ex vi*, do art. 128, § 5º, da Constituição da República:

Art. 128 - *omissis...*

[...]

§ 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 [...]

Em total simetria com o centro, a Constituição Estadual reproduz o mesmo preceito, ao dispor que:

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

I - a organização, atribuições e Estatuto do Ministério Público [...]

Lado outro, a inconstitucionalidade revela-se, também, sob o aspecto material, eis que o dispositivo legal vergastado cria hipótese de participação do Ministério Público, no aludido Conselho Municipal, em afronta à vedação constitucional ao exercício, por parte de membro do *Parquet*, de qualquer outra função pública. Veja-se:

Art. 128, CR - [...]

[...]

§ 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 aos seus membros:

[...]

II - as seguintes vedações:

[...]

d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;

Do mesmo modo, em consonância com esse dispositivo, o art. 111, IV, da Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais, preceitua tal vedação, repetindo a literalidade da norma constitucional.

Ademais, 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 ao Ministério Público a participação compulsória, como membro constituinte de um Conselho Municipal, dada a autonomia funcional garantida constitucionalmente ao Ministério Público (art. 127, § 2º, CR, e art. 122, CE).

Ainda sobre a matéria, preciosa a lição do insigne Hugo Nigro Mazzilli que, ao citar Eurico de Andrade Azevedo, esclarece que os membros do *Parquet*:

[...] 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 funcional¹.

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

AÇÃO 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)².

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

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, págs. 94/95.

² TJSC, ADI 2004.003094-0. Relator: Des. Orli Rodrigues. Julgamento em 01/09/2004.

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 mora*³.

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 ESTABELECIDAS PELO CONSELHO E NÃO PELO CHEFE DA INSTITUIÇÃO - VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E AOS ARTIGOS 94 E 95 DA CARTA ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA⁴.

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

³ TJSC, ADI 2003.018915-7. Relator: Des. Antônio do Rêgo Monteiro Rocha. Julgamento em 03/09/2003.

⁴ TJSC, ADI 2001.016117-6. Relator: Des. Marcus Túlio Sartorato. Julgamento em 16/03/2006.

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/88.5

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:

⁵ TJES, ADI 1000070000979. Relator: Des. Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon. Julgamento em 5.6.2008. Dj de 19.6.2008.

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 acolhida⁶.

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.

Clara, portanto, a inconstitucionalidade presente na alínea 'm' do § 2º do artigo 11 da Lei nº 3.222/2010, do Município de Caratinga.

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,

⁶ 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.

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;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade RECOMENDA a Vossa Excelência a REVOGAÇÃO da alínea 'm' do § 2º do artigo 11 da Lei nº 3.222, de 20 de outubro de 2010, do Município de Caratinga.

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa 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 diretamente a Vossa Excelência :

- 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.

Belo Horizonte, 24 de abril de 2013.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade