

Assinatura Prefeito Municipal:

Data do recebimento:

MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCURADO → Esta via deverá ser devolvida à Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade

CÓPIA

Processo n.º: 079/2008 ID n.º: 1003374

Representante: Michelle Silva Magalhães (Promotora de Justiça)

Representado: Município de Unaí

Objeto da Representação: Inconstitucionalidade do inciso XII do art. 4º da Lei n.º 2.285/2005

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Criação do Conselho Municipal Antidrogas. Conselho participativo. Promotor de Justiça. Previsão em norma municipal de atribuição de membro do Ministério Público. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito de Unaí,

1 Dos prolegômenos

A Promotora de Justiça da Comarca de Unaí, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade com o fim de ver analisada a constitucionalidade do inciso XII do artigo 4º da Lei n.º 2.285, de 14 de abril de 2005, do Município de Unaí.

O dispositivo referido determina que membro do Ministério Público participe da composição do Conselho Municipal Antidrogas, criado pela lei municipal supracitada, conferindo-lhe atribuições além das previstas na Constituição.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Av. Álvares Cabral, n.º 1.690/11º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
Página 1 de 18



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



Foram juntados aos autos certidão de vigência da Lei Municipal n.º 2.285/2005 e cópia da Lei Municipal n.º 2.362 que alterou a redação da primeira.
Por fim, vieram-nos os autos para análise.

É o breve relatório. Passamos a opinar.

2 Fundamentação

2.1 LEI MUNICIPAL. PREVISÃO DE ATRIBUIÇÕES A MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PACTO FEDERATIVO. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA CONFERIDA CONSTITUCIONALMENTE A ENTIDADE FEDERADA POR OUTRA. INCONSTITUCIONALIDADE.

Trata-se de representação que tem como objeto a constitucionalidade do inciso XII do artigo 4º da Lei n.º 2.285/2005, do Município de Unai, vazada nos seguintes termos:

Art. 4º. O COMAD será composto pelos seguintes membros:
[...]
XII - um representante do Ministério Público;

Divisa-se, no particular, que a lei municipal padece do vício de *inconstitucionalidade material*, como demonstraremos na seqüência.

Como é possível inferir do dispositivo legal transcrito, o Município pretendeu estabelecer nova atribuição para membro do Ministério Público estadual,



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

o que, às escâncaras, malferia a autonomia conferida à instituição na Federação brasileira, notadamente aquela referente ao poder de auto-normatização.

Forçoso, a nosso sentir, fixar premissas que auxiliarão na construção da linha de raciocínio que, entendemos, é a mais adequada à luz da Constituição.

Desenganadamente, foi nos Estados Unidos da América do Norte que o *federalismo* encontrou suas bases resolutórias, através das poderosas penas de Hamilton, Madison e Jay. O estudo dos pensamentos desses autores trará subsídios, não só de aspecto histórico, mas de caráter técnico, uma vez que, como é sabido, Rui Barbosa transportou a Constituição estadunidense para terras pátrias, inaugurando não só uma nova forma de governo (república) como também uma nova modalidade de Estado (federal), desaguando tais mudanças na nossa primeira Constituição republicana, que instituiu um estado federal.

Ao adotarmos o sistema federalista, fomos, assim, naturalmente levados a tentar apropriar-nos, tanto quanto nos foi possível, da experiência do país que o mantinha em prática há mais de um século, obedecendo a uma Constituição que surgiu nos fins do século dezoito.¹

Conquanto não se possa afirmar que seja perfeito – já que os homens perfeitos não são – o Estado Federal, não há dúvida, contribui sobejamente para a democratização do poder, na medida em que o descentraliza. *Pari passu*, torna o governo central mais sólido e seguro nas suas realizações constitucionais e nas relações internacionais com outros Estados soberanos, já que o exime de atribuições que podem e devem ser concretizadas pelas entidades periféricas (Estados-Membros e, no caso brasileiro, os Municípios).

¹ RODRIGUES, Lêda Boechat. *Direito e política: os direitos humanos no Brasil e nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 227p. p. 162.



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

É o que afirmou John Jay, ao se referir a algumas vantagens da unificação das antigas colônias:

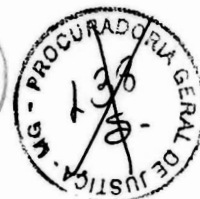
Quando é constituído um governo nacional eficiente, os melhores homens do país não apenas concordarão em servir, mas também, em geral, serão escolhidos para funções de direção; embora uma cidade ou região, ou mesmo uma influência espúria, possa colocar homens nas assembléias estaduais, senados, cortes de justiça ou órgãos executivos, ainda será necessária uma busca geral e extensa de talentos e outras qualificações, a fim de que sejam recomendadas pessoas para o exercício de funções em órgãos do governo nacional, especialmente se houver um largo campo para escolha e não faltar experiência aos indicados, o que não incomum em alguns Estados. Por isso mesmo, a administração, os conselhos políticos e as decisões judiciais do governo nacional serão mais sensatos, sistemáticos e judiciosos do que nos estados-membros isoladamente e, em consequência, mais satisfatórios relativamente a outros países, assim como mais *seguros* em relação a nós.² (Grifo do autor)

Percebe-se do texto a flagrante necessidade de unificação das antigas colônias inglesas em uma federação que pudesse, em razão disso, tornar o Estado norte-americano mais forte externa e internamente.

Não obstante, avulta de importância, por oportuno, a divergência existente na formação do Estado brasileiro e do estadunidense. Este proveniente de uma confederação de Estados independentes e soberanos, aquele surgindo de um Estado unitário, e em virtude disso, que conferiu competências em excesso ao Poder Central.

Sem embargo, é cediço que a forma de Estado federal caracteriza-se pela *autonomia* conferida aos Estados que compõe a federação. "Raul Machado Horta

² HAMILTON, Alexander; MADISON James; JAY John. *O federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2. ed. rev. Campinas: Russel, 2005. 538p. p. 42.



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

aponta a autonomia do Estado membro como elemento essencial à configuração do Estado federal.”³

No entanto, sendo certo que as entidades periféricas gozam tão-somente de *autonomia*⁴ e não soberania⁵, em razão da disparidade de origens na formação dos respectivos Estados, esta não se mostrou inócua quando a questão galgou a seara jurisdicional, notadamente no âmbito da Suprema Corte americana e do nosso Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, narra Lêda Boechat Rodrigues que existem coincidências entre ambos os sistemas, *v. g.*, o *judicial review*⁶.

No entanto, a Suprema Corte, em determinada época, afirmou, analisando o federalismo construído pela Constituição de 1787, existirem duas soberanias: a da União e a dos Estados-Membros, o que levou Edward S. Corwin a denominar tal fenômeno de *federalismo dual*.

Depois da morte de Marshall, em 1835, a Suprema Corte ia entrar numa nova fase de interpretação constitucional. Em lugar do princípio absoluto da supremacia nacional, o *Chief Justice* Roger B. Taney ia adotar a concepção denominada por Edward S. Corwin de Federalismo Dual, ou seja o reconhecimento da existência de dois governos independentes e soberanos: o da União e o dos Estados.⁷

E acentua a historiadora:

³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 362p. p.49.

⁴ Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 170p. p. 25. “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais aos Poderes da União.”

⁵ Ob. cit. p. 25. “poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno.”

⁶ Ob. cit. p. 163.

⁷ Ob. cit. p. 168-9.



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

Essa concepção, para muitos efeitos, iria vigorar nos Estados Unidos durante quase um século. Já em 1839, discutindo no caso *Bank of Augusta v. Earle* se as *corporations* formadas em um Estado podiam realizar contratos em outros Estados, respondia a Corte, através de acórdão relatado por Taney, pela afirmativa, porque, dizia-se, as regras de cortesia entre as nações estrangeiras (*comity*) deviam aplicar-se, com maioria de razões, aos Estados da União. Estes eram soberanos e a história do passado e os fatos diários estavam, evidentemente, a mostrar que haviam adotado em relação uns aos outros, na mais larga extensão, as leis da cortesia.

Vinte anos mais tarde, em 1859, no caso *Ableman v. Booth*, Taney afirmou ainda o papel da Suprema Corte como árbitro entre os dois poderes independentes e soberanos: o da União e o dos Estados, e o poder do Governo Federal de executar suas leis sem interferência estadual.⁸

Ao contrário do ocorrido no seio da Suprema Corte americana, sob a liderança de Roger B. Taney, lembra ainda Rodrigues que, em terras pátrias, o nosso Supremo Tribunal Federal não acolheu tal doutrina (federalismo dual), afirmando, sem vacilações, que os Estados-Membros detinham, como detém, tão-somente *autonomia*, aditando-se que somente a União possui soberania, notadamente em suas relações internacionais.

Usando da “prerrogativa soberana da escolha”, de que falava Oliver W. Holmes, o Supremo Tribunal Federal e os juízes brasileiros não aderiram ou adotaram jamais a série de precedentes da Suprema Corte dos Estados Unidos relativos ao reconhecimento de um federalismo dual, mas ficaram fiéis à interpretação primeira de Marshall, esposada no Brasil por Rui Barbosa, de que só existe uma soberania, a da União.

Defendendo o princípio da supremacia da União sobre os Estados, afirmou o Supremo Tribunal solenemente, em acórdão de 1907, que

⁸ Ob. cit. p. 169.



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

"os Estados da União não são soberanos". Nos regimes federativos, disse ele, "a soberania reside exclusivamente na União: os Estados, simples entidades autônomas, obrigados a respeitar em suas leis, quaisquer que elas sejam, os princípios constitucionais da União (Constituição, art. 13), não podem, por isso mesmo, na reforma dessas leis, rebelar-se contra as proibições que lhes são feitas na carta federal".⁹

Divisa-se, pelos escólios trazidos à colação, que, desde o início da nossa República, entendeu nossa Suprema Corte que no federalismo brasileiro não há espaço para soberanias díspares, confinando-se a liberdade de relacionamento das entidades federadas em meras autonomias.

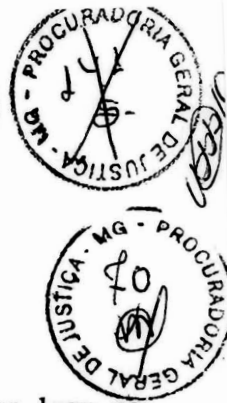
Evidentemente, tal raciocínio tem sua origem no modo do surgimento da República Federativa brasileira, que adveio de um Estado unitário, ao contrário de nossos pares norte-americanos.

A despeito da fixação, à unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal da existência de *autonomia* no relacionamento entre as entidades federadas, impende ressaltar que o federalismo brasileiro, mormente a partir da atual Carta de 1988, possui uma peculiaridade não conhecida pelos expertos estadunidenses: o *status* de entidade federada e, por consequência, a autonomia conferida aos municípios brasileiros.

Certeira, no particular, a afirmação de Fernanda Dias Menezes de Almeida, em sua maravilhosa obra *Competências na Constituição de 1988*, quando anota:

Dirimindo antiga controvérsia que se travava sobre a qualificação dos Municípios como integrantes da Federação, a Constituição de 1988

⁹ Ob. cit. p. 169-70.



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

não hesitou em posicioná-los nessa condição, ao declarar, logo no artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.¹⁰

Com essa característica peculiar, a Federação brasileira se inscreve naquilo que se denominou de *federalismo de duplo grau*, evidenciado pelo fato de que não só o Estado-Membro possui autonomia, mas também o Município.¹¹

Desse fenômeno se extrai duas ordens de autonomia, tornando a federação brasileira *sui generis* à luz do federalismo clássico: a dos Estados-Membros e a dos Municípios, a conviverem harmoniosamente sem sentido de sobreposição ou hierarquia.

Muito embora a autonomia dos Estados-Membros, na tradição clássica do federalismo, e a dos Municípios, no federalismo brasileiro, tenham abrigo quase unânime na doutrina¹², releva de importância anotar que a flexibilidade ou não existente no relacionamento das entidades federadas e federal terá seu fundamento jurídico na Constituição. É o que ensina, com precisão, Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao cotejar a base jurídica da confederação e da federação, enfatizando a distinção de origens:

Um segundo traço característico da Federação, que a diferencia da Confederação, é a base jurídica de uma e de outra. Como antes visto, a Confederação tem por fundamento um tratado, que é, em regra, o instituto jurídico por meio do qual Estados soberanos oficializam acordos de vontade a que se vinculam, podendo, não obstante, rompê-los a qualquer momento, por isso que

¹⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 170p. p. 112

¹¹ ob. cit. p. 113.

¹² Cf. em divergência: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1994. 768p. p. 414 e ss.



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

mantêm sua soberania. Já a base jurídica da Federação é sempre uma Constituição comum a todas as entidades federadas, na qual estão fixados os fundamentos essenciais de suas relações recíprocas. Como ensina LOEWENSTEIN, nenhum Estado federal pode funcionar sem uma Constituição escrita, que é a encarnação do contrato sobre a "aliança eterna". A doutrina federativa se baseia na idéia de que na Constituição se cristaliza o compromisso entre os interesses da unidade nacional e da autonomia regional, mantidas em proveito de todos os participantes, cujo desligamento não se pode dar, vez como não têm mais soberania que legitime decisão separatista.¹³

Daí que a repartição de competências materiais e legislativas, em uma federação, deve ser inscrita em documentos de magnitude constitucional, a salvaguardar, com certa segurança e perenidade, quaisquer interferências alheias de uma em outras entidades federadas, ou da entidade federal naquelas.

Imperioso anotar ainda que a interferência de uma entidade federada em outra ou da entidade federal nas federadas não se pode dar nem mesmo com a anuência dos entes envolvidos, uma vez que tal conduta encerrará, até mais não poder, enfraquecimento do princípio federativo não admitido pelo texto constitucional, e, portanto, com este incompatível. Anote-se, todavia, as previsões constitucionais para a intervenção federal nos Estados-membros e destes, nos Municípios.

De efeito, as hipóteses de intervenção federal nos Estados-Membros ou dos Estados-Membros nos Municípios, previstas no texto constitucional, não suportam interpretação extensiva, ao revés, pressupõem entendimento restritivo, no sentido de que somente na concretização daquelas *fattispecie*, poderão os entes intervir em outros, cumpridos os demais requisitos ali expostos.

¹³ ob. cit. p. 26.



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

A intervenção é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *punctum dolens* do Estado federal, onde se entrecruzam as tendências unitaristas e as tendências desagregantes.

Intervenção é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção, conforme o art. 34.¹⁴ (Grifos do autor e nosso)

Sob outra perspectiva, porém no mesmo sentido das lições doutrinárias acima, Almeida, ao tecer comparações entre a Confederação e a Federação, anota traços distintivos entre ambas, notadamente que:

A última afirmação conduz a um terceiro elemento distintivo, a saber, o direito de secessão, presente nas Confederações, ausente nas Federações. Com estas se pretende exatamente apertar os laços frouxos da união confederativa.

[...]

O lógico, portanto, é que na Constituição, onde se amarra a estrutura íntima da Federação, venha expressamente prevista cláusula proibitiva do desligamento dos entes federados ou, ao menos, cláusula de que decorra implicitamente esta proibição, como a que estabeleça serem indissolúveis os laços federativos.

Natural, ainda, é que, com vistas à preservação do Estado federal contra veleidades separatistas, tenha-se imaginado um mecanismo de defesa como a intervenção federal nos Estados-membros, justificável basicamente para garantir a unidade nacional.¹⁵

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1994. 768p. p.423-4.

¹⁵ Ob. cit. p. 26-7.



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



Divisa-se, portanto, ser inconcebível o sentimento separatista e desagregador no seio da federação, por ensejar a possibilidade de ruína da forma de Estado com a qual as partes integrantes anuíram.

Por outro lado, impende ressaltar que, além de ser impossível o anseio separatista na federação, também se mostra inadmissível a mera restrição das autonomias dos entes que compõem o Estado federal no texto constitucional explicitadas, mesmo que por vontade das entidades envolvidas, por encerrar malferimento da arquitetura constitucional construída por um poder ilimitado juridicamente, qual seja, o Poder Constituinte Originário.

No âmbito municipal há a distinguir, pois, duas ordens de atribuições, que entendem com a sua autonomia: uma, de origem constitucional federal, e que representa o *direito mínimo* do Município em relação ao Estado-membro e à própria União; outra, de concessão estadual, e que representa o *direito máximo* do Município em relação ao Estado-membro a que pertence. Quanto às primeiras, são imutáveis e irredutíveis por qualquer lei ou poder [...] ¹⁶

De efeito, na hipótese constante dos autos, a lei municipal ora hostilizada, ao estabelecer novo caso de atribuição ministerial aos seus membros (membro do Conselho Municipal Antidrogas), malferiu a autonomia atribuída pela Constituição da República aos Estados-Membros, especificamente em seus artigos 1º e 18, *caput*, havendo, desenganadamente, restrição ao poder estadual de organizar, através de regras próprias, as suas instituições, dentre as quais o Ministério Público.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 9. ed. atual. rev. por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1997. 658p. p. 84.



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

Como é de fácil percepção, a Lei Municipal n.º 2.285/2005, no inciso XII de seu art. 4º viola, flagrantemente, a autonomia inserta no artigo 18, *caput* da Constituição da República de 1988.

2.2 DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA RECOMENDAÇÃO COMO INSTRUMENTO ÚTIL PARA PROVOCAR O AUTOCONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE PELO PODER ELABORADOR DA NORMA.

O Ministério Público, por força da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, assumiu função nuclear no contexto da tutela dos interesses magnos da sociedade brasileira.

Passou a ser Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, encarregada da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição da República/88).

O Estado Democrático de Direito, estatuído no art. 1º da Constituição da República/88, é o Estado da Justiça Material, e o seu compromisso primordial é a transformação, com justiça, da realidade social. Tal transformação, que deve ter em vista a igualdade material, não é possível sem que haja efetiva proteção preventiva, especialmente no plano do controle abstrato e concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos em geral.

Pelo controle concentrado e abstrato da constitucionalidade, garantem-se a supremacia e a rigidez constitucionais, impedindo-se que leis e atos normativos infraconstitucionais possam colocar em risco os valores primaciais da sociedade brasileira, consagrados constitucionalmente.



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



No plano da proteção em abstrato da constitucionalidade, a Constituição da República prevê expressamente um sistema de controle concentrado, a ser exercido pelo STF (art. 102, I, "a", § 1º, § 2º, e 103), na sua condição de Corte Constitucional Nacional, ou pelos Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal, os quais funcionam como Cortes Constitucionais Regionais (art. 125, § 2º).

Esse mecanismo processual de proteção em abstrato contra a inconstitucionalidade das leis ou atos normativos, exercido pelas Cortes Constitucionais, não impede que se recorra a outros mecanismos de controle, que podem ser operados pelos próprios *Poderes Legiferantes*, por intermédio do autocontrole da constitucionalidade, ou pelo Chefe do Poder Executivo, neste caso por intermédio do exercício do *poder de veto*. Nem exclui o mecanismo do controle difuso ou incidental da constitucionalidade, que possui, inclusive, natureza de garantia constitucional fundamental (art. 5º, XXXV, da Constituição da República/88).

Assim, em sendo possível e até mesmo o mais recomendável o autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante — seja revogando, seja alterando para adequação ao sistema constitucional, a lei ou o ato normativo apontado como inconstitucional —, nada mais razoável do que provocar, nas hipóteses em que as circunstâncias venham a comportar, a atuação do Poder elaborador da norma apontada como inconstitucional, só lançando mão do controle abstrato e concreto de constitucionalidade em caso de recusa do autocontrole pelo poder competente.

E, de fato, o Ministério Público é um dos principais legitimados ativos para provocar o controle abstrato e concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos perante as Cortes Constitucionais pátrias, consoante se extrai



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



dos artigos 103, VI, e 129, IV, ambos da Constituição da República/88; do art. 6º, I, II e III, da Lei Complementar Federal n.º 75/93; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93; do art. 66, I e II, da Lei Complementar Estadual n.º 34, de 12 de setembro de 1994, e, ainda, do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Assim, quando desrespeitados direitos constitucionais, especialmente os de dimensão social, não há dúvida de que é dever do Ministério Público promover as medidas necessárias à garantia desses direitos (art. 129, III e IX, da CR).

Contudo, essa atribuição do Ministério Público não o impede de utilizar outros mecanismos para assegurar o respeito aos direitos assegurados constitucionalmente.

Um dos fortes mecanismos de atuação do Ministério Público, que decorre da Constituição e está previsto expressamente no plano infraconstitucional, é a *recomendação*, que poderá ser dirigida ao Poder Público em geral, tendo-se em vista o respeito aos direitos assegurados constitucionalmente.

Nesse sentido, estabelece o art. 6º, XX, da Lei Complementar Federal n.º 75, de 20 de maio de 1993:

Art. 6º – Compete ao Ministério Público da União:

[...]

XX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

O dispositivo transcrito tem plena aplicabilidade ao Ministério Público dos Estados por força do art. 80 da Lei Federal n.º 8.625 (Lei Orgânica



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

Nacional do Ministério Público), de 12.02.1993, a qual, em seu artigo 27, I, parágrafo único, IV, também prevê a *recomendação* como instrumento útil que o Ministério Público poderá dirigir aos Poderes Públicos, Estaduais ou Municipais, nos termos abaixo:

Art. 27 – Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

I – pelos poderes estaduais e municipais;

[...]

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

[...]

IV – promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no “caput” deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

A respeito da recomendação, afirma Hugo Nigro Mazzilli:

Embora as recomendações, em sentido estrito, não tenham caráter vinculante, isto é, a autoridade destinatária não esteja juridicamente obrigada a seguir as propostas a ela encaminhadas, na verdade têm grande força moral, e até mesmo implicações práticas. Com efeito, embora as recomendações não vinculem a autoridade destinatária, passa esta a ter o dever de: a) dar divulgação às recomendações; b) dar resposta escrita ao membro do Ministério Público, devendo fundamentar sua decisão.¹⁷

Como se vê, não há limites constitucionais e infraconstitucionais ao exercício do poder de recomendação para a tutela dos direitos assegurados

¹⁷MAZZILI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 337.



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



constitucionalmente, a fim de provocar o autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder responsável pela iniciativa da elaboração da norma inconstitucional.

A recomendação, apesar de não ter o condão de vincular a atuação do Poder Público, pode servir para suscitar a reflexão do Administrador, do Legislador, enfim, dos agentes públicos a quem ela se dirige, e, com isso, contribuir para a proteção em abstrato e em concreto de direitos constitucionais, especialmente os de dimensão coletiva.

Em verdade, a utilização da via da recomendação, que de nenhum modo descarta a via constitucional do controle abstrato ou concentrado, é um reforço útil e eficaz ao mecanismo de controle abstrato da constitucionalidade e sua utilização contribui inclusive para a diminuição da sobrecarga das Cortes Constitucionais pátrias.

3 Conclusão

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade do dispositivo constante do diploma legal objeto do presente processo administrativo;

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;



61/198



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

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

Considerando, por fim, que o instituto da *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos e condições abaixo fixados:

1) Excelentíssimo Prefeito Municipal, esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, e a fim de que seja excluído o vício assinalado e salvaguardado a autonomia das entidades federadas, assim como o princípio do federalismo daí resultante (CR/88, arts. 1º e 18, *caput*), recomenda a Vossa Excelência a revogação do inciso XII do artigo 4º da Lei Municipal n.º 2.285/2005.

2) 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 de sua notificação pessoal, para que Vossa Excelência cumpra a presente recomendação, a ela anuindo.

3) 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 ainda a Vossa Excelência:

a) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Av. Álvares Cabral, n.º 1.690/11º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
Página 17 de 18



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

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.

Anexas, a cópia da portaria de instauração do presente procedimento administrativo e a da certidão de vigência da lei impugnada.

Belo Horizonte, 26 de setembro de 2008.

ELAINE MARTINS PARISE

Procuradora de Justiça

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

RENATO FRANCO DE ALMEIDA

Promotor de Justiça

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade



Wdms
05/05/09



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA - GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE


Ofício n.º 1026/2009/CCConst-PGJ
Ref.: PA n.º MPMG-0024.08.001077-0

Belo Horizonte, 27 de abril de 2009.

Senhor Prefeito:

Com meus cumprimentos, tendo em vista a tramitação do Procedimento Administrativo de Controle da Constitucionalidade PA n.º MPMG-0024.08.001077-0, que versa sobre inconstitucionalidade de lei do Município de Unaí, com fundamento no art. 129, VI, da Constituição da República de 1988; art. 26, I, *b*, da Lei Federal nº 8.625/93; art. 67, I, *b* e 69, II e XIII da Lei Complementar nº 34/94 e art. 2º, V, da Resolução PGJ nº 77, de 16 de setembro de 2005, solicito a Vossa Excelência encaminhar a esta Coordenadoria, no prazo de 10 (dez) dias, informações acerca das medidas adotadas no intuito de cumprir ou não a recomendação expedida nos autos do Procedimento em epígrafe, cuja cópia segue anexa.

Cordialmente,


RENATO FRANCO DE ALMEIDA
Promotor de Justiça

Excelentíssimo Senhor
Prefeito Municipal
Unaí- MG

MLMG



PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



Ofício n.º 16/GP

Unaí, 2 de julho de 2009.

Senhor Promotor,

1. Cumprimentando-o cordialmente, referimo-nos ao **Ofício n.º 1.026/2009/CCConst-PGJ (Ref.: PA n.º MPMG-0024.08.001077-0)**, para informar-lhe, de ordem do Senhor Prefeito de Unaí, Antério Mânica, que, após análise da Assessoria Executiva de Governo, foram confeccionados mensagem e projeto de lei, em apenso, a serem encaminhados à apreciação legiferante, objetivando alterar alguns diplomas municipais instituidores de conselhos que ainda preveem a representação do Ministério Público da Comarca de Unaí (MG) em suas respectivas composições, inclusive o Conselho Municipal Antidrogas – Comad –, objeto do controle de constitucionalidade em deslinde.
2. Informamos, ainda, que a mensagem e o projeto de lei *suso* mencionados serão protocolizados em 3 de agosto de 2009, posto que a Câmara Municipal de Unaí se encontra em recesso parlamentar durante o mês de julho, período no qual está suspensa a protocolização de matérias legiferantes, conforme determina a anexa Portaria Legislativa n.º 2.215, de 15 de junho de 2009.
3. Ressaltamos, bem por isso, que tão logo protocolizarmos os precitados expedientes junto à Câmara Municipal de Unaí, os mesmos serão remetidos a essa douta Promotoria para instrução do procedimento administrativo de controle de constitucionalidade sob foco. Faremos o mesmo quando o precitado projeto de lei for convertido em norma jurídica, o que se espera diante da sensibilidade e responsabilidade dos membros que compõem o Poder Legislativo unaiense.
4. Convictos do pleno provimento ao precitado expediente, inclusive à recomendação exarada por essa respeitável instituição, renovamos votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

A Sua Excelência o Senhor
DR. RENATO FRANCO DE ALMEIDA
Promotor de Justiça
Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Procuradoria-Geral de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade
Avenida Álvares Cabral n.º 1.740 – 3º andar – Santo Agostinho
30170-001 Belo Horizonte (MG)



PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



(Fls. 2 do Ofício n.º 16/GP, de 2/7/2009)

JOSE FARIA NUNES
Secretário Municipal de Governo

DAILTON GERALDO RODRIGUES GONÇALVES
Assessor Executivo de Governo/Coordenador Geral do
Serviço Especial para Assuntos Legislativos – Sealegis