



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

**PROCESSO N.º 70070798004 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVO  
HAMBURGO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE NOVO  
HAMBURGO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS CINI  
MARCHIONATTI**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 2.943/2016 do Município de Novo Hamburgo, que dispõe sobre a utilização de número de telefone identificado para o agendamento de consultas e exames pela Central de Marcações. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Vício de iniciativa. Ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa do Poder Executivo. Aumento de despesas. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Novo Hamburgo, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 2.943/2016 daquela Comuna, que *dispõe sobre a utilização de número de telefone identificado para o agendamento de consultas e exames pela Central de Marcações*, por afronta ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10 e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, bem como nos artigos 2º e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, ambos da Constituição Federal.

Segundo o proponente, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi proposto pela Câmara de Vereadores do Município de Novo Hamburgo, tendo sido vetado pelo Prefeito Municipal, veto este que foi rejeitado pela Casa Legislativa. Aduz que o ato normativo padece de vício de iniciativa, já que dispõe sobre a organização e atribuições de órgãos públicos, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Postula, liminarmente, a suspensão do ato normativo combatido e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/27). Junta documentos (fls. 28/54).

Antes de receber a petição inicial, o Desembargador Relator convocou o Presidente da Câmara de Vereadores e o Procurador do Município para audiência (fls. 59/60), na qual foi determinada a realização de diligências (fls. 61/63).

O Senhor Prefeito Municipal acostou documentos (fls. 75/95).



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

Determinada a intimação da Senhora Prefeita Municipal eleita (fls. 96/97), sobreveio manifestação da Chefe do Poder Executivo noticiando a disponibilização de dezesseis linhas telefônicas à Central de Marcações da Secretaria Municipal da Saúde (fls. 108/111 e documentos das fls. 112/117).

Foi deferido o pedido liminar (fls. 122/125).

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 140), ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fl. 146).

Intimada (fl. 135), a Câmara Municipal de Vereadores de Novo Hamburgo ficou silente (fl. 148).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

*LEI N° 2.943, de 24 de junho de 2016.*

*Dispõe sobre a utilização de número de telefone identificado para o agendamento de consultas e exames pela Central de Marcações. O PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO:*

*Faço saber que o Poder Legislativo aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1° Fica proibido o uso de telefone com número privativo pela Central de Marcações para agendamento de consultas e exames.*

*Art. 2° Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.*



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

*GABINETE DA PRESIDÊNCIA "VICTOR HUGO KUNZ", aos vinte e quatro dias do mês de junho do ano de dois mil e dezesseis.*

**3.** Merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de

---

<sup>1</sup> Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



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

inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Feitos tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de Novo Hamburgo, por melhores que tenham sido suas intenções, ao legislar sobre a utilização de número de telefone identificado para o agendamento de consultas e exames pela Central de Marcações da Secretaria Municipal da Saúde, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

De fato, no caso em análise, a lei municipal combatida padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese do artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*

*[...].*

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual; (Grifo acrescido).*

*[...].*

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena

---

<sup>2</sup> Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



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

de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*

Foi precisamente o que a lei objurgada fez, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, que compete ao Poder Executivo dispor.

Resta, desta feita, clara, por parte do Poder Legislativo, a invasão na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, também o disposto no artigo 82, incisos II e III, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:  
[...].*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;  
[...].*

Impende enfatizar, neste ponto, que tal entendimento tem pleno suporte no magistério jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. PROIBIÇÃO DE USO DE CELULARES E CONGÊNERES NAS SALAS DE AULA. A Lei Municipal nº 17/2007, ao disciplinar sobre o uso de celulares em sala de aula, não dispôs sobre educação, mas regulamentou a organização e o funcionamento de órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Educação, violando, assim, o disposto nos artigos 60, II, "d", e 82, II e VII, da CE. Competência exclusiva do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023540867, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 28/07/2008)*

É evidente, assim, a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre conduta administrativa própria do Poder Executivo, matéria reservada à iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário, ademais, ressaltar que a lei atacada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os



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

Poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual<sup>4</sup>. E isso porque quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias (artigo 60, inciso II, alínea “d”<sup>5</sup>, da Carta da Província), a própria materialização de tal princípio.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos já realçados.

Além disso, a lei impugnada enseja violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III<sup>6</sup>, e 154, incisos I e II<sup>7</sup>, da Carta

---

<sup>4</sup> Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

<sup>5</sup> Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II – disponham sobre:

[...].

d) criação, estruturação e atribuição das Secretárias e órgãos da administração pública.

<sup>6</sup> Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

[...].

<sup>7</sup> Art. 154 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...].





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

Estadual, pois gera despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de Novo Hamburgo, determinando nova sistemática envolvendo as linhas telefônicas disponibilizadas para o agendamento de consultas e exames pela Central de Marcações, o que certamente implicará custos adicionais à administração pública, na linha do exposto no Parecer Técnico das fls. 89/91.

Esse também é o entendimento dessa Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROMOÇÃO DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DE PELOTAS. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. DESPESAS PÚBLICAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a alimentação nas escolas da rede municipal. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa. Afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual. Aumento de despesas sem previsão orçamentária. Vício material. Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação, unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041514670, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 20/06/2011)*

Por tudo isso, impõe-se o acolhimento do pedido.



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

**4. Pelo exposto,** manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, por infringência aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 24 de abril de 2017.

**PAULO EMILIO J. BARBOSA,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/IH