



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

PROCESSO N.º 70058359191 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PARTIDO PROGRESSISTA DE ROLADOR

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE ROLADOR E CÂMARA
MUNICIPAL DE ROLADOR

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATORA: DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 1.185/2013. Município de Rolador. Lei que altera o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal e cria cargo de professor e pedagogo. Preliminares. Alegação de ausência de procuração com poderes específicos prejudicada, em face do julgamento do mérito não ser favorável ao proponente. Preliminar de impossibilidade de conhecimento da ação, em razão da existência de ato “interna corporis” afastada em face de a lei impugnada tratar-se de ato normativo. No mérito, pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Progressista de Rolador, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 1.185, de 03 de dezembro de 2013, do **Município de Rolador**, que altera a Lei nº 50/2001, Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Rolador, e cria um cargo de professor e um cargo de pedagogo, por afronta ao disposto no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, que estatuem a obrigatoriedade do poder público observar os princípios da publicidade e da legalidade, na confecção das leis municipais.

O proponente, após afirmar sua legitimidade ativa, sustentou que o Projeto de Lei nº 122/2013, que originou a legislação ora impugnada, ao não tramitar nas comissões permanentes da Casa Legislativa Municipal, desrespeitou aos comandos da Lei Orgânica e ao Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Postulou a concessão de liminar e juntou documentos (fls. 2/175).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 179/80).

A Câmara Municipal de Vereadores de Rolador, notificada, prestou informações, sustentando, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que a ação fundamenta-se em norma da Lei Orgânica Municipal, que não dispõe de força constitucional, a inépcia da petição inicial, pois não foi apontado dispositivo da Constituição Estadual violado, e a ausência de procuração com poderes específicos. No mérito, afirmou a desnecessidade de tramitação obrigatória nas comissões permanentes do Projeto de Lei nº 122/2013 e a ausência de violação aos princípios da publicidade e da legalidade. (fls. 198/212). Juntou procuração (fls. 214).



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

O Município de Rolador, a seu turno, sustentou nova preliminar de impossibilidade de conhecimento da ação direta, em face da existência de ato *interna corporis*, reiterando a prefacial de inépcia da peça póstica por ausência de descrição de norma constitucional estadual. No mérito, reiterou os fundamentos arguidos pela Câmara Municipal (fls. 218/28). Juntou documentos (fls. 229).

O Procurador-Geral do Estado, citado, reiterou o pedido de inépcia da petição inicial e ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico (fls. 233/41).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. Preliminares:

Por primeiro, há que se destacar que o partido político proponente não outorgou procuração com poderes específicos ao advogado subscritor da petição inicial para a propositura da presente de Ação Direita de Inconstitucionalidade, consoante destacado pela Câmara de Vereadores.

Entretanto, diante da conjugação das normas dos artigos 13, inciso I¹, e 249, parágrafo 2º², do CPC, conclui-se que o saneamento da capacidade postulatória somente é viável na hipótese de o julgamento de mérito ser favorável ao proponente, o que não é o caso, conforme manifestação oportuna.

¹ Art. 13. Verificando a incapacidade processual ou a irregularidade da representação das partes, o juiz, suspendendo o processo, marcará prazo razoável para ser sanado o defeito.

Não sendo cumprido o despacho dentro do prazo, se a providência couber:

I - ao autor, o juiz decretará a nulidade do processo;

II - ao réu, reputar-se-á revel;

III - ao terceiro, será excluído do processo.

² Art. 249. O juiz, ao pronunciar a nulidade, declarará que atos são atingidos, ordenando as providências necessárias, a fim de que sejam repetidos, ou retificados.

§ 1º O ato não se repetirá nem se lhe suprirá a falta quando não prejudicar a parte.

§ 2º Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveite a declaração da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato, ou suprir-lhe a falta.



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

De outra banda, no que tange a preliminar de impossibilidade de conhecimento da ação direta, em face da existência de ato *interna corporis*, não assiste razão ao Município de Rolador.

Na conceituação de Hely Lopes Meirelles³, *interna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração do regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações.

No caso em tela, o objeto da presente ação direta é um ato legislativo próprio, expedido na plenitude da função típica do Poder Legislativo, que é a produção de leis propriamente ditas (normas em sentido formal e material), dotadas de abstração e generalidade, motivo pelo qual a Lei n.º 1.185, de 03 de dezembro de 2013, do **Município de Rolador**, enquadra-se no conceito de *ato normativo*, para os fins do artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Constituição Estadual⁴.

Em relação a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, arguida pelo Poder Legislativo, pois a ação fundamenta-se em dispositivos da Lei Orgânica do Município de Rolador e no Regimento da

³ *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 617.

⁴ Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete: [...].

XII - processar e julgar:

a) os “*habeas corpus*”, quando o coator ou o paciente for membro do Poder [...]

d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta ~~e a Constituição Federal~~, inclusive por omissão; (Declarada a inconstitucionalidade do trecho tachado na ADI n.º 409/STF, DJ de 26/04/02)



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

Câmara de Vereadores, constata-se que efetivamente há normas desses diplomas legislativos citados na petição inicial.

Zeno Veloso⁵ ressalta que:

Ainda sobre o direito municipal, um aspecto mais deve ser abordado; havendo dissensão entre a Lei Orgânica e a lei ordinária edilícia, estabelece-se um conflito, sem dúvida, mas este antagonismo não pode ser resolvido em juízo de constitucionalidade, pela curial razão de a Lei Orgânica não ser, formalmente, uma Constituição. Tanto a Lei Orgânica quanta as leis ordinárias municipais integram legislação local, infraconstitucional.

Contudo, as observações em relação à legislação municipal são acessórias na fundamentação, uma vez que o pedido também se fundamenta no artigo 19 da Carta Estadual e no artigo 37 da Constituição Federal, o que garante possibilidade de análise da ação direta de inconstitucionalidade.

3. A preliminar de inépcia da petição inicial, por ausência de descrição da norma constitucional estadual violada, suscitada pela Câmara de Vereadores, pelo Município de Rolador e pela Procuradoria-Geral do Estado, confunde-se com o mérito da causa e com ele será examinada.

A questão de fundo cinge-se na afirmação, pelo proponente, de irregularidade do trâmite do Projeto de Lei nº 122/2013, bem como na constatação de qual norma constitucional teria infringido a Lei n.º 1.185/2013, e, por consequência, cabendo-lhe a correta descrição na petição inicial.

Com efeito, após o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 409, retirando, do

⁵ Controle Jurisdicional de Constitucionalidade. 2ª ed. Minas Gerais: Del Rey, 2000, p. 359.



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

artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a expressão *e a Constituição Federal*, a competência do Tribunal de Justiça do Estado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ficou restrita às hipóteses de antinomia entre lei e atos normativos estaduais ou municipais frente à Constituição Estadual, impondo-se que a petição inicial indique os dispositivos da Carta da Província que forem violados.

Assim sendo, um dos requisitos da peça vestibular, nessa espécie de ação, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei n.º 9.868/1999⁶ é, exatamente, que ela descreva o dispositivo da lei ou ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações.

Cumprido ao proponente, nessa linha, especificar, de forma clara, os dispositivos constitucionais que restaram feridos pela norma obargada, individualizando, assim, a causa de pedir, o que não ocorreu na hipótese em comento, em que o autor da presente ação direta de inconstitucionalidade apenas fez breve menção abstrata e superficial de suposta violação aos princípios da publicidade e da legalidade, materializados nos artigos 19 da Carta Estadual e 37 da Constituição Federal.

Sobre este tema, preleciona Vasco Della Giustina⁷:

[...] “a simples menção ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, com alusão passageira ao art. 5º da Constituição Estadual, não constitui base suficiente para

⁶ Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

⁷ Controle de Constitucionalidade das Leis. Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006, p. 98.



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

viabilizar a ação. Também aqui cumpria ao autor demonstrar de forma concreta e objetiva de que forma o princípio constitucional estaria sendo violado, de nada valendo a transcrição feita de preceitos da Lei Orgânica do Município.” [...].

“Pedido que vem desprovido de fundamentação, não apontando em que a norma impugnada estaria conflitando com os princípios constitucionais ou qualquer das normas da Constituição Estadual. Art. 267 do CPC. Extinção do processo sem julgamento do mérito. É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham postos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável”.

Compartilhando do mesmo entendimento, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado tem decidido que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE CAUSA DE PEDIR EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE TERIAM SIDO VIOLADOS. É inepta a inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade onde não há causa de pedir em relação à infringência aos artigos da Constituição Estadual que teriam sido violados. [...] Indeferimento da inicial. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado e STF. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055039556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 04/07/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. AUSENTE REFERENCIA À NORMA VIOLADA EM RELAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESCUMPRIMENTO DA LEI 9.868/99 QUE DISCIPLINA A PROPOSITURA DA AÇÃO COM A INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS DO PEDIDO E ESPECIFICAÇÕES. Precedentes desta Corte. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052579497, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 11/06/2013)



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

Sinale-se, ademais, que não há norma constitucional que imponha aos Municípios a obrigatoriedade de emissão de pareceres formais por suas comissões internas para apreciação de projetos de lei, não vinculando os entes municipais a regra insculpida no artigo 63, *caput*⁸, da Constituição Estadual, porquanto destinada, tão somente, a regulamentar o procedimento legislativo no âmbito interno da Assembleia Legislativa do Estado, não encontrando similar na Constituição Federal e, portanto, não podendo ser tida como de reprodução obrigatória pelos demais entes federados.

Por fim, importante ressaltar, também, que o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Rolador prevê exceção expressa à necessidade de emissão de parecer formal por qualquer das Comissões da Casa para apreciação de projetos de lei, o que afasta, inclusive, eventual vício da norma sob o prisma da legalidade, *in verbis*:

*Art. 199. Os projetos apresentados no prazo a que se refere o parágrafo único do art. 179 deste Regimento Interno, serão lidos e despachados de plano às Comissões Permanentes, salvo se, a critério do Presidente, a matéria se apresentar de nenhuma complexidade ao ponto de dispensar o estudo em comissão*⁹.

No mesmo sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles¹⁰, *in verbis*:

A Constituição Federal dedica uma seção inteira ao processo legislativo estabelecendo princípios e normas gerais sobre a elaboração das leis, sua iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação ou veto. É previsão constitucional destinada a oferecer estrutura e solidez ao princípio da independência dos

⁸ Art. 63. Transcorridos trinta dias do recebimento de qualquer proposição em tramitação na Assembleia Legislativa, seu Presidente, a requerimento de qualquer dos Deputados, mandará incluí-la na ordem do dia, para ser discutida e votada, **desde que com parecer da Comissão de Constituição e Justiça**.

[...].
⁹ Fls. 32/37 e 100.

¹⁰ *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 661/663.



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

Poderes. As regras do processo legislativo oferecem balizamento para atuação do Poder Legislativo em sua função própria, sendo um dos meios garantidores da independência e harmonia dos Poderes.

As regras que veiculam os princípios do processo legislativo são impositivas para as três esferas de governo. A legislação local não pode restringi-las nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes dos Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, retraçado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da Federação, não pode se afastar.

O art. 29, caput, da CF dispõe que Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição, entre os quais se alinha o do processo legislativo.

Assim, cabe à Câmara de Vereadores, ao elaborar a lei orgânica local, definir disposições relativas ao processo legislativo, podendo adequar prazos e outras especificidades à tramitação de seus projetos, visando a atender às peculiaridades regionais e locais; mas não poderá relegar os princípios, os atos e as fases do processo legislativo tal como constitucionalmente expressados, sob pena de inconstitucionalidade.

[...].

*3.1.5.2. Discussão – Discussão é a fase de apreciação do projeto, quer de iniciativa geral, quer de iniciativa reservada. Esta fase é precedida de exame das comissões, ensejando oferecimento de emendas para oportuna votação. **A discussão é a fase propriamente pública da elaboração da lei, realizada em plenário, onde todos os seus membros podem debater o projeto original e suas emendas na forma e nos prazos regimentais.** Normalmente os projetos de leis (inclusive a lei orgânica municipal), decretos legislativos e resoluções são submetidos a duas discussões e redação final, **salvo as exceções de urgência expressamente previstas no regimento** ou as modificações eventuais de tramitação surgidas em razão de deliberações do plenário diante de situações imprevistas ou de omissões regimentais. A postergação de garantias do vereador na discussão ou de número necessário de discussões pode conduzir à invalidação da deliberação da Câmara sobre o projeto em exame, aprovado ou rejeitado. (Grifos nossos)*

[...].



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

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, pelo não acolhimento das preliminares, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Porto Alegre, 20 de junho de 2014.

EDUARDO DE LIMA VEIGA,
Procurador-Geral de Justiça.
(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

TMS/ARG/JJ