



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

PROCESSO Nº 70061858320 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE IJUÍ

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IJUÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DES. SÉRGIO FERNANDO DE VASCONCELLOS CHAVES

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Ijuí. Lei n.º 6.030/202014, que altera a redação do inciso IV, acresce os incisos XXV, XXVI e XXVII, transforma o parágrafo único em parágrafo primeiro e acresce os parágrafos segundo e terceiro ao artigo 18 da Lei n.º 5.743, de 22 de março de 2013, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo do Município de Ijuí. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Presença de vício de inconstitucionalidade insanável, por malferimento aos artigos 8º, 10 e 60, caput, e inciso II, alínea 'd', todos da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA.***



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 Prefeito Municipal de Ijuí, objetivando a retirada, do ordenamento jurídico, da Lei n.º 6.030, de 15 de setembro de 2014, daquele Município, que *altera a redação do inciso IV, acresce os incisos XXV, XXVI e XXVII, transforma o parágrafo único em § 1º e acresce os §§ 2º e 3º ao art. 18 da Lei no 5.743, de 22 de março de 2013, que Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Ijuí, estabelece as atribuições dos órgãos, revoga leis que menciona, e dá outras providências*, por ofensa aos artigos 8º, 10 e 60, caput, e inciso II, alínea ‘d’, todos da Constituição Estadual.

Em apertada síntese, o proponente noticiou que, por iniciativa do Poder Executivo local, tramitou na Câmara Municipal de Ijuí Projeto de Lei, que, regulamenta a Estrutura Administrativa no tocante da atuação da Unidade Central do Controle Interno - UCCI, incluindo o Poder Legislativo na seara da atuação da Unidade Central do Controle Interno, alterando o inciso IV do artigo 18 da Lei n.º 5.743, de 22 de março de 2013, em consonância com a Resolução 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, bem como aos dispositivos constitucionais inseridos nos artigos 31 e 74 da Magna Carta. Ocorre que, o Legislativo Municipal, por meio da Resolução n.º 7.254/2014, apresentou Projeto de Lei Substitutivo, alterando a redação do inciso IV, acrescentando os incisos XXV, XXVI e XXVII, transformando o parágrafo único em parágrafo 1º, e acrescentando os parágrafos 2º e 3º



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

ao artigo 18 da Lei nº 5.743, de 22 de março de 2013. Após aprovado, foi encaminhado ao Prefeito Municipal para sanção, tendo sido vetado, por tratar de iniciativa relativa à atividade de organização e funcionamento da administração. Dito veto, porém, foi rejeitado pelo Poder Legislativo, tendo sido posteriormente promulgada a Lei impugnada. Argumentou que o diploma normativo afronta a princípios e regras constitucionais pela inobservância do processo legislativo no que se refere à iniciativa, que, embora tenha sido do Poder Executivo, teve, o seu conteúdo modificado pelo Poder Legislativo, em obediência ao princípio da separação dos poderes. Requereu a concessão, em caráter liminar, de decisão para a suspensão preventiva dos efeitos da Lei Municipal n.º 6.030, de 15 de setembro de 2014, de Ijuí, bem como a procedência da ação. Juntou documentos (fls. 04-144).

Indeferida a liminar postulada (fls. 148-149).

A Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí, devidamente notificada (fl. 158), apresentou informações às fls. 164/286. Na sua manifestação, preliminarmente, pugnou pela extinção do feito, sem resolução do mérito, em razão da ilegitimidade ativa do autor, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, uma vez que o rol dos legitimados para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade não contempla a previsão de legitimidade dos Municípios, e sim dos prefeitos, e da ilegitimidade passiva, em decorrência da ausência de qualificação na petição inicial. Além disso, afirmou que a Lei Municipal n.º 6.030/



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

2014 é norma de efeitos concretos. No mérito, postulou pela manutenção da Lei Municipal n.º 6.030/2014, argumentando que o Legislativo apenas, elaborou uma consolidação de leis preexistentes, quais sejam as Leis n.º 3.868/2001 e 4.899/2008. Destacou, por fim, que o Poder Legislativo detém competência para, em projetos de lei de iniciativa do Poder do Executivo, apresentar emendas supressivas e modificativas. Requereu, assim, a improcedência do pedido.

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado, deixou transcorrer o prazo legal para manifestação, nos termos da certidão da fl. 290.

Vieram os autos ao Ministério Público para manifestação.

É o relatório.

2. O diploma legal combatido, no que interessa à presente causa, encontra-se assim vazado:

Lei Municipal nº 6.030/2014

ALTERA A REDAÇÃO DO INCISO IV, ACRESCE OS INCISOS XXV, XXVI E XXVII, TRANSFORMA O PARÁGRAFO ÚNICO EM § 1º E ACRESCE OS §§ 2º E 3º AO ART. 18 DA LEI Nº 5.743, DE 22 DE MARÇO DE 2013, QUE DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE IJUÍ, ESTABELECE AS ATRIBUIÇÕES DOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

ÓRGÃOS, REVOGA LEIS QUE
MENCIONA, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

(...).

Art. 1º Fica alterada a redação do inciso IV, acrescidos os incisos XXV, XXVI e XXVII, transformado o parágrafo único em § 1º e acrescidos os §§ 2º e 3º ao art. 18 da Lei nº 5.743, de 22 de março de 2013, com a seguinte redação:

"...

SEÇÃO VII
DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO - UCCI"

"Art. 18 A Unidade Central de Controle Interno - UCCI tem por competência a coordenação e a supervisão do Sistema de Controle Interno do Município, compreendendo:

...

IV - medir e avaliar a eficiência e a eficácia dos procedimentos de controle interno adotados pelos Órgãos Setoriais do Sistema, do Poder Executivo Municipal, através da atividade de auditoria interna, em conformidade com o que dispõe o art. 31 da Constituição Federal;

...

XXV - o Órgão Setorial do Controle Interno do Poder Legislativo de Ijuí no âmbito de suas competências constitucionais, contábeis, orçamentárias, financeiras e administrativas serão exercidas nos termos da lei;

XXVI - o órgão contábil do Poder Legislativo encaminhará até o dia dez (10) do mês subsequente, ao Serviço de Contabilidade do Poder Executivo, os relatórios contábeis, as informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, para fins de consolidação;

XXVII - o Órgão Setorial do Controle Interno do Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Legislativo de Ijuí remeterá a Unidade Central de Controle Interno do Município - UCCI, no prazo legal, os relatórios de acompanhamento, verificações e auditagens do "Órgão Setorial", para fins de integração e consolidação, nos termos desta Lei.

§ 1º A organização Interna da Unidade Central do Controle Interno (UCCI) e a sua desconcentração funcional será objeto de regulamento específico, desde que tramite através de processo legislativo no âmbito do Poder Legislativo de Ijuí, previsto em legislação constitucional e/ou infraconstitucional.

§ 2º Fica determinado, sentenciado e delegado a Unidade Central de Controle Interno - UCCI, através de seu Encarregado e/ou Responsável e/ou Representante, assinar, firmar, autenticar, transmitir, enviar, remeter, homologar, encaminhar, a Manifestação do Controle Interno - MCI, o Relatório de Gestão Fiscal - RGF e a Tomada de Contas Anual - Relatório Circunstanciado do Administrador Anual, da Câmara Municipal de Ijuí por meio físico e/ou magnético e/ou digital e/ou eletrônico, enfim, tudo o quanto for necessário e cabível a finalização dos relatórios nos periódicos, exemplificativamente, mensais, bimestrais, quadrimestrais, semestrais, junto aos Órgãos Estatais, quais sejam, dentre outros, no TCE/RS, STN, e demais repartições, órgãos, entidades, instituições, públicos e/ou privados, tudo isso, no que diz respeito a dados e informações e concernência e for de competência do Poder Legislativo de Ijuí.

§ 3º Como a auditoria, elaboração, registro e conclusão dos dados informados, dentre outras situações eventuais, especiais e/ou gerais, são efetuados pelo Poder Legislativo, fica, única e exclusivamente, esse Poder, através de seus representantes, responsáveis pela informação e registros prestados, no qual o Encarregado e/ou Responsável e/ou Representante do UCCI do Poder Executivo Municipal, fica desonerado e/ou eximido de quaisquer sanções sobre atos, fatos e formas no tocante a responsabilidade civil, penal e administrativa, bem como junto ao conselho de classe, visto que sua intervenção é apenas na assinatura para fins de remessa (transmissão) das informações e dados aos Órgãos competentes." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



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

(...).

3. Preliminares

3.1. Ilegitimidade Ativa e Passiva

Preliminarmente, a Câmara Municipal de Vereadores sustenta que não há outra solução senão a extinção do processo sem julgamento do mérito, com base no artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil¹, em razão da ilegitimidade ativa do proponente. Tem-se que, de fato, a teor do artigo 95, parágrafo 2º, inciso III, da Constituição Estadual², a legitimação para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade é reservada ao Prefeito Municipal.

Ademais, alega a sua ilegitimidade passiva, vez que o proponente não qualifica, na petição inicial, a Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí como parte ré da ação, limitando-se a descrever que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta em face da Lei n.º 6.030, de 15 de setembro de 2014.

¹Art. 267. *Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:*

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual.

² Art. 95

§ 1º - Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:

IX - o Prefeito Municipal.



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

In casu, a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta pelo Senhor Prefeito Municipal de Ijuí, o que se coaduna com o dispositivo mencionado. No entanto, fora firmada, tão somente, pelos procuradores municipais, os quais possuem poderes específicos para devidos fins.

Ocorre que, Senhor Prefeito deveria ter firmado a petição inicial, juntamente com os seus procuradores, tendo em vista a sua legitimação para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, bem como indicado a Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí, como polo passivo da demanda.

Deste modo, verificada a irregularidade na discriminação e representação das partes, e tendo em vista o recomendável aproveitamento dos atos já realizados, por força do princípio da economia processual, a despeito do formalismo de que se reveste a arguição de inconstitucionalidade³, mister ser

³ *Transcreve-se o voto proferido pelo Desembargador Osvaldo Stefanello na ADIN nº 70001154137, in verbis:*

É indubitável que pelo art. 95, § 2º, inc. III, da Constituição Estadual, pode propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal ou por omissão, o Prefeito Municipal. Não fala em município. Penso, porém, e essa idéia eu defendi em mais de uma oportunidade, que um erro formal no que diz respeito à propositura da ação – e é mero erro formal – não pode levar a que não se conheça da ação de inconstitucionalidade, pura e simplesmente decretando-se a extinção do processo.

Ocorre que quem representa legalmente o Município é o Prefeito Municipal. Ele assina a procuração ao advogado para propor a ação de inconstitucionalidade, ele, em última análise, é o Município personificado. Ou seja, o Município é, em expressão simples, o Prefeito Municipal, que, efetivamente, o representa em juízo ou fora dele. Parece-me que seria preciosismo formal demasiado e inadmissível, ante os princípios basilares que orientam o processo moderno, deixar-se de enfrentar o direito material que é posto na ação de inconstitucionalidade para pura e simplesmente desconhecer o princípio da aproveitabilidade dos atos processuais. Não consigo, com toda a franqueza, admitir se desconheça um processo por esse tipo de formalismo. No caso, na questão da legitimidade ativa para estar em juízo, em se tratando de ação de inconstitucionalidade, reitero, se confunde a figura jurídica do Município com a figura de quem legalmente o representa, que é o Prefeito Municipal, quem assina o mandato para que o



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

cientificado o Prefeito Municipal de Ijuí e concedido prazo, a fim de que seja regularizada a capacidade postulatória especial, nos termos do artigo 13 do Código de Processo Civil, bem como a correta qualificação do polo passivo, conferindo, assim, as condições de procedibilidade à ação, sob pena de extinção do processo.

3.2. Norma de Efeitos Concretos

A tese invocada pela Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí, no sentido de que a lei questionada é de efeitos concretos, não encontra respaldo, eis que a Lei Municipal n.º 6.030/2014 ostenta suficiente grau de abstração, impessoalidade e generalidade, necessitando de ulterior concreção, pelo Poder Executivo, na indicação.

Desse modo, é suscetível de controle direto de constitucionalidade, como, aliás, já tem sido reconhecido por essa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. É INCONSTITUCIONAL A LEI ESTADUAL N.º 12.718/2007, QUE AMPLIOU O PRAZO DE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO ÂMBITO DO DETRAN/RS, JÁ QUE A CONTRATAÇÃO EXCEPCIONAL OU TEMPORÁRIA NÃO SE DESTINA AO PREENCHIMENTO DE CARGOS COM NATUREZA PERMANENTE. AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO.

advogado venha a juízo e postule em nome do Município. Além do que, na ação de inconstitucionalidade não existe um litígio, uma controvérsia entre partes, mas apenas o interesse institucional de se extirpar do ordenamento jurídico uma lei que confronte a Constituição. Daí não ser admissível tanto formalismo para da ação conhecer e julgar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021418454, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 16/06/2008).

*ADI. LEI ESTADUAL Nº 12.375-2005. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA FUNÇÕES DE NÍVEL SUPERIOR E MÉDIO NO DETRAN-RS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. A norma impugnada não se trata de lei de efeitos concretos, porque possui suficiente grau abstração, generalidade e impessoalidade, necessitando de ulterior concreção a ser dada pela Administração. Inconstitucionalidade material em face da ausência de situação excepcional para a contratação temporária de servidores para atividades de caráter permanente e imprescindível à finalidade institucional da autarquia. Situação previsível e preexistente. Cargos vagos e não providos há mais de nove anos. Exigência expressa de concurso público em lei que criou quadro de pessoal. Tentativa de burla à regra consagrada para ingresso no serviço público. Ofensa aos arts. 8º e 19, IV, 20, da Constituição Estadual. **REJEITADA A PRELIMINAR. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70014370688, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 12/06/2006).*

Logo, merece ser afastada a preliminar suscitada.

4. No mérito, merece acolhida a pretensão deduzida.

Postula o senhor Prefeito do Município de Ijuí a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, da Lei n.º 6.030, de 15 de setembro de 2014, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10 e 60, caput, e inciso II, alínea ‘d’, todos da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a Lei n.º 6.030/2014, teve lido em projeto de lei de sua iniciativa, no entanto, ao que tudo indica a alteração na redação do inciso IV, o acréscimo dos incisos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

XXV, XXVI e XXVII, a transformação do parágrafo único em parágrafo primeiro, bem como a inserção dos parágrafos 2º e 3º ao artigo 18 da Lei n.º 5.743, de 22 de março de 2013, todos, foram instituídos por via de Projeto de Lei Substitutivo, de iniciativa do Poder Legislativo.

De se consignar, que o Prefeito Municipal de Ijuí, vetou a referida norma, vez que, o Poder Legislativo, ao fazer uso do seu poder de emenda, sobejou os objetivos do projeto original.

Destaca-se, pois, que é vedado ao Poder Legislativo, por meio de emenda, regular matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme expressamente disposto no artigo 60, inciso II, alínea 'd', e artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*⁴, da Carta referida, *in verbis*:

*Art. 60 - São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:*

(...)

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública;

(...).

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

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

⁴ 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@mp.rs.gov.br

Nesse ponto, fazem-se necessárias algumas considerações acerca do poder de emenda dos parlamentares em relação aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais projetos, era inadmissível qualquer emenda, por ser esse corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF, RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748).

O Pretório Excelso, entretanto, revisou esse posicionamento, passando a considerar que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, valendo trazer à colação dos seguintes precedentes:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO. 1. Alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 41/2003 não causam prejuízo à análise da constitucionalidade da norma impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. b, da Constituição da República. 2. Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 3. A Emenda Parlamentar n. 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei n. 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário: desrespeito ao art. 2º da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1333, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente. (ADI 2569, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003, DJ 02-05-2003 PP-00026 EMENT VOL-02108-02 PP-00248)

Ainda, sobre o tema, Hely Lopes Meirelles⁵ afirma que a iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, no caso, ao Prefeito Municipal de Ijuí, limitando, assim, o poder de emenda, por parte dos parlamentares, para que não desfigurem nem ampliem o projeto original, *in litteris*:

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 689.



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

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.

Também esse Tribunal de Justiça já sufraga a tese de que, mesmo nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Poder Legislativo não deve ser transformado em mero homologador dos projetos de lei encaminhados, não podendo, todavia, avançar para além dos limites constitucionalmente fixados.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS MUNICIPAIS. EMENDA DA CÂMARA DE VEREADORES. AUMENTO DE DESPESAS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É possível ao Poder Legislativo emendar projetos de lei de iniciativa reservada, desde que não acarrete aumento de despesa e que a emenda tenha pertinência com o tema do projeto. No caso, deve ser declarado inconstitucional o §2.º do artigo 4.º da Lei Municipal n.º 3.919, de 09 de fevereiro de 2009, referente a emenda da Câmara de Vereadores, proibindo a dedução de gastos relativos a telefone, energia elétrica, água, gás de cozinha e merenda. Tal dispositivo implica aumento de despesas sem previsão orçamentária, interferido na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82, 149 e 154, I, da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034639146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 03/12/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. I. PRELIMINAR DE DESCABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA. Possibilidade admitida pelo STF. Dispositivos legais questionados com a necessária e suficiente densidade normativa e generalidade abstrata imprescindíveis à análise em sede de ADIN. II. MÉRITO. Viabilidade de emenda pelo Poder Legislativo de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, desde que guarde pertinência com o objeto do projeto encaminhado pelo Executivo e não importe em aumento de despesa. As emendas não implicaram em aumento de despesa, consubstanciando apenas em mera transferência de recursos de uma rubrica para outra. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028661627, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 31/08/2009)

Feitas tais considerações, imperativo reconhecer que a alteração normativa trazida pelo Projeto de Lei Substitutivo, na hipótese em testilha, desbordou dos limites constitucionais, acarretando modificação substancial no objeto do projeto originário, usurpando, assim, competência privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando indevida ingerência de um Poder em outro, em flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual.



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

No mesmo diapasão, o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado, consoante os julgados trazidos à colação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º E 2º DA EMENDA MODIFICATIVA Nº 025/2010, CONSTANTE DA LEI Nº 3.843/2011, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. DISPOSITIVOS IMPUGNADOS QUE ALTERAM A DESTINAÇÃO DE RECURSOS INICIALMENTE DESIGNADOS À SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE PARA A INSTALAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. INGERÊNCIA INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. AUMENTO DE DESPESAS. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 8º, 10, 60, II, "D", 61, I, 82, II E VII, 149 E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044407526, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 21/11/2011)

ADIN LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 10, 62, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, C/C ARTIGO 8 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que dispõe sobre a participação popular na definição dos investimentos em obras e serviços para o Plano Plurianual, para as Diretrizes Orçamentárias e para o Orçamento Anual do Município, determinando condutas administrativas próprias do Executivo, em afronta ao princípio da independência entre os poderes. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021636303, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 30/03/2009)



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

Portanto, poderia ter havido a emenda parlamentar ao projeto encaminhado pelo Poder Executivo, mas desde que não ensejasse modificação no objeto do projeto originário. Contudo, essa condição não foi observada pelo Poder Legislativo, uma vez que o Projeto de Lei Substitutivo modificou substancialmente o objeto do projeto originário.

Nessa esteira, a ação merece procedência, visto que se trata de vício insanável, de ordem formal, que macula a Lei n.º 6.030, de 15 de setembro de 2014, do Município de Ijuí.

5. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela procedência da ação, na esteira da fundamentação expendida.

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2014.

EDUARDO DE LIMA VEIGA,
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)