



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

**PROCESSO N.º 70069548097 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE GLORINHA**

**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE GLORINHA**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATORA: DESEMBARGADORA ANGELA TEREZINHA  
DE OLIVEIRA BRITO**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Glorinha. 1. Preliminar. Mera irregularidade que não acarreta a extinção do feito, em atenção ao princípio da instrumentalidade. 2. Inviabilidade de conhecimento do pleito quanto à alegada afronta à Lei Orgânica do Município, norma infraconstitucional. 3. Mérito. Leis n.º 1.815 e n.º 1.816, do Município de Glorinha, que dispõem sobre a revisão geral da remuneração dos servidores do Poder Executivo Municipal e dos Conselheiros Tutelares, respectivamente. Iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo que foi observada na espécie, sem oposição de emendas. Exposição de motivos que não vincula o legislador. Ausência de mácula de inconstitucionalidade. **PARECER PELA REJEIÇÃO DA PRELIMINAR E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA 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, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de Glorinha**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico das Leis n.º 1.815 e n.º 1.816, ambas de 02 de maio de 2016, do Município de Glorinha, que dispõem sobre a concessão de revisão geral da remuneração dos servidores do Poder Executivo Municipal e dos Conselheiros Tutelares, respectivamente, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “a”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual, no artigo 60, parágrafo 1º, da Constituição Federal, e no artigo 55, inciso VI, da Lei Orgânica do Município.

Segundo o proponente, por iniciativa do próprio Poder Executivo, tramitaram na Câmara de Vereadores de Glorinha os Projetos de Lei n.º 09/2016, n.º 11/2016 e n.º 12/2016, sendo os dois últimos condicionados à aprovação do primeiro, haja vista que sem a possibilidade de os servidores optarem pelo pagamento do 13º salário mediante adiantamento junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul, não haveria condições orçamentárias para a autorização do reajuste de 12,09%. Afirmou, ainda, que o Poder Legislativo local, ao rejeitar o Projeto de Lei n.º 09/2016 e aprovar o n.º 11/2016 e o n.º 12/2016, que deflagraram as Leis Municipais n.º 1.815/2016 e n.º 1.816/2016, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração e a remuneração dos respectivos cargos públicos. Sustentou a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Requereu, por fim, a concessão de medida liminar para suspender a eficácia das Leis Municipais n.º 1.815/2016



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

e n.º 1.816/2016 até o julgamento da ação e, ao final, a procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade das normas impugnadas (fls. 04/23). Juntou documentos (fls. 24/204).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 207/209).

A Câmara Municipal de Vereadores de Glorinha prestou informações, esclarecendo que não houve nenhuma interferência do Poder Legislativo quanto à iniciativa dos projetos de lei em discussão, não existindo, sequer, qualquer proposta de emenda, limitando-se o Presidente da Câmara à promulgação das normas (fls. 232/239 e documentos das fls. 240/294).

Citado (fl. 226), o Procurador-Geral do Estado, inicialmente, apontou vício de natureza processual, em razão do instrumento de procuração ter sido outorgado pelo Município de Glorinha, bem como pelo fato de que a exordial não teria sido subscrita pelo Prefeito Municipal. Quanto à questão de fundo, pugnou pela manutenção da norma questionada, visto que as prerrogativas do Chefe do Poder Executivo não foram ofendidas ou comprometidas pela atuação do Poder Legislativo Municipal (fls. 297/322).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

**2.** *Ab initio*, a prefacial de incongruência do instrumento de procuração, por constar como seu outorgante o Município de Glorinha, arguida pelo Senhor Procurador-Geral do Estado, deve ser desacolhida.



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

Em que pese o instrumento de mandato judicial tenha consignado como outorgante o Município de Glorinha, se encontra firmado pelo Senhor Prefeito Municipal e atribui poderes específicos ao procurador para propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade (documento da fl. 28), sendo que a peça vestibular nomina o Senhor Prefeito Municipal como o autor da ação (fl. 04), de forma que se trata de mera irregularidade, que, em homenagem ao princípio da instrumentalidade das formas, não elide a possibilidade de exame do mérito da pretensão, já que possível deduzir do mandato que seu outorgante é o Prefeito Municipal, que está legitimado à ação.

Na mesma toada:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMAÇÃO ATIVA. PROPOSITURA DA DEMANDA PELO MUNICÍPIO DE PORTO LUCENA QUE CORRESPONDEU A MERA IMPROPRIEDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.864/2013, QUE SUBMETE À APROVAÇÃO PRÉVIA DO LEGISLATIVO EDITAL DE CONCORRÊNCIA A SER PUBLICADO PELO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, 10, 60 E 82 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Legitimado ativo para a propositura da ADI é o Prefeito Municipal, e não o ente público que representa. Hipótese em que, instado a sanar o defeito, o Município, visando à sanção do defeito, não atendeu exatamente ao determinado por evidente falta de compreensão do comando exarado, trazendo, porém, procuração assinada pelo Prefeito Municipal com poderes especiais para o ajuizamento da demanda em curso. Caso em que perfeitamente possível ter-se como sanado o vício, com a retificação do polo ativo, nele integrado, em substituição ao Município, o seu Prefeito. Finalidade instrumental do processo. A Lei Municipal, ao estabelecer a obrigação de prévia aprovação pelo poder legislativo municipal do edital de*



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

*concorrência pública relativo à concessão do uso de imóvel do poder executivo municipal de que cogitava, interferiu indevidamente na organização e esfera própria do poder executivo, atuando indevidamente sobre ato de mera gestão desse poder, motivo pelo qual padece de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064342967, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 05/10/2015)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.244/2015 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE POSTULATÓRIA DA PROCURADORA DO MUNICÍPIO. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo o Prefeito Municipal de Canguçu outorgado mandato específico para o ingresso da presente ação direta de inconstitucionalidade à Advogada firmatária da petição inicial, fica afastada a arguição de ilegitimidade postulatória. 2. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham não apenas sobre a criação e estruturação, mas também atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos. 3. Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de legislar instituindo o Programa Impulsão Agropecuária. Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 8º, art. 10, art. 60, inc. II, "d", art. 82, inc. III, da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065371080, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 01/12/2015)*

Ainda preliminarmente, insta destacar que, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, inviável a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas de natureza infraconstitucional, como a Lei Orgânica do Município. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de



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

inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato aqui pretendido.

Esse o entendimento assentado pela Corte de Justiça

Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. AFRONTA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESCABIMENTO DA VIA ELEITA. - "Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público" (ADI 416 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello). - No caso, além da própria ininteligibilidade da petição inicial (falta-lhe clareza e objetividade, pois a maioria dos parágrafos sequer guarda qualquer conexão entre si; os fundamentos constituem-se num emaranhado de cópias e transcrição de julgados), o proponente fundamenta a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.808/2015 na violação de preceitos contidos em legislação infraconstitucional, mais precisamente nos artigos 16 e 17, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 78 da Lei Orgânica Municipal, o que é incabível no controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, mesmo que eventual vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, numa potencial violação aos arts. 8º e 19, I, da Constituição Estadual, ainda assim estar-se-ia em face de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível por meio da via eleita. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065802803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 18/07/2016)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO BOM. LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001, N.º 2.247/2001, N.º 2.404/2003, N.º 2.406/2003, N.º 2.407/2003, N.º 2.408/2003, N.º 2.409/2003, N.º 2.412/2003 E N.º 2.413/2003. 1. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E INÉPCIA DA INICIAL QUE NÃO*



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

*MERECEM ACOLHIMENTO. 2. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, JÁ REVOGADAS. INVIABILIDADE DE CONHECIMENTO DO PLEITO QUANTO ÀS ALEGADAS AFRONTAS AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, NORMA INFRACONSTITUCIONAL. 3. CONSTATAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", E 19, "CAPUT", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGO 64, PARÁGRAFO 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUANTO AOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS IMPUGNADOS. ACOLHERAM EM PARTE A PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, EXTINGUINDO-SE O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, BEM COMO NÃO CONHECENDO DO PEDIDO QUANTO ÀS ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CAMPO BOM; E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044821239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 30/09/2013)*

### **3. No mérito, o pleito não merece guarida.**

Com efeito, as leis questionadas tiveram leito em Projetos de Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

De tal sorte, não se vislumbra vício de iniciativa por usurpação de competência a macular a normativa guerreada, nos termos da legislação constitucional de regência, visto que observados os parâmetros elencados na Carta Estadual, *verbis*:

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

*[...]*

*II - disponham sobre:*

*[...]*

*b) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*



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

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

*[...]*

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

*[...]*

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

Necessário, outrossim, registrar que não se constata desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, pois a legislação hostilizada foi encaminhada pelo próprio Poder Executivo, que deflagrou o processo legislativo correspondente, tendo o Poder Legislativo local apenas cumprido o seu mister, não tendo apostado qualquer emenda aos projetos originalmente remetidos.

De outro giro, a circunstância aduzida na peça exordial – de a aprovação dos Projetos de Lei n.º 11/2016 e n.º 12/2016 estar atrelada à aprovação do Projeto de Lei n.º 09/2016, haja vista que sem a possibilidade de os servidores optarem pelo pagamento do 13º salário mediante adiantamento junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul não haveria condições orçamentárias para a autorização do reajuste de 12,09% aos servidores públicos municipais e conselheiros tutelares - não empana tal conclusão.

Como consabido, a exposição de motivos não integra o texto legal.

Mais. A exposição de motivos que acompanhou os projetos legislativos – na qual consignado expressamente que *a presente proposição só será possível mediante a apreciação e aprovação dos Projetos de Lei nº 009 e 010/2016. Caso contrário,*



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

*não haverá suporte orçamentário e financeiro para a concessão da reposição das perdas salariais nos moldes apresentados<sup>1</sup> - não vincula a lei elaborada a partir da sua proposição, enquanto resultado do processo legiferante soberano do Poder Legislativo, porquanto implicaria em indevida ingerência na seara de atribuições de outro Poder.*

A vontade objetiva da lei prevalece sobre a intenção do legislador. Consoante prelecionam as regras de hermenêutica, a *mens legislatoris*, conquanto relevante para a interpretação autêntica da norma jurídica, não se sobrepõe à *mens legis*.

A matéria foi percucientemente enfrentada por Carlos Maximiliano<sup>2</sup>:

*A lei é a vontade transformada em palavras, uma força constante e vivaz, objetiva e independente do seu prolator; procura-se o sentido imanente no texto, e não o que o elaborador teve em mira. O aplicador extrai da fórmula concreta tudo o que ela pode dar implícita ou explicitamente, não só a ideia direta, clara, evidente, mas também a indireta, ligada à primeira por semelhança, deduzida por analogia. Eis por que se diz que – “a lei é mais sábia que o legislador” [...]. A pesquisa da intenção ou do pensamento contido no texto arrasta o intérprete a um terreno movediço, pondo-o em risco de tresmalhar-se em inundações subjetivas. Demais, restringe o campo da sua atividade: ao invés de a estender a toda a substância do Direito, limita ao elemento espiritual da norma jurídica, isto é, a uma parte do objeto da exegese e eventualmente um dos instrumentos desta. Reduzir a interpretação à procura do intento do legislador é, na verdade, confundir o todo com a parte; seria útil, embora nem sempre realizável, aquela descoberta; constitui um dos elementos da Hermenêutica; mas, não o único; nem sequer o*

---

<sup>1</sup> Fl. 47.

<sup>2</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 23-25



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

*principal e o mais profícuo [...]. Procura-se, hoje, o sentido objetivo, e não se indaga do processo da respectiva formação, quer individual, no caso do absolutismo, quer coletiva, em havendo assembleia deliberante – como fundamento de todo o labor do hermenêuta. [...] Com a promulgação, a lei adquire vida própria autonomia relativa; separa-se do legislador; contrapõe-se a ele como um produto novo; dilata e até substitui o conteúdo respectivo sem tocar nas palavras; mostra-se, na prática, mais previdente que o seu autor. [...] Logo, ao intérprete incumbe apenas determinar o sentido objetivo do texto, a vis ac potestas legis; deve ele olhar menos para o passado do que para o presente, adaptar a norma à finalidade humana, sem inquirir da vontade inspiradora da elaboração primitiva.*

De resto, se porventura acordo de votação conjunta dos projetos foi efetivamente entabulado – e descumprido - entre o Poder Executivo e a Câmara Municipal de Glorinha, trata-se de questão de natureza política que, como tal, não deve ser judicializada, ao menos sob o ponto de vista estritamente constitucional.

**4. Pelo exposto**, opina o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, observada a questão prefacial apreciada, pela improcedência do pedido, na esteira da argumentação expendida.

Porto Alegre, 30 de setembro de 2016.

**PAULO EMILIO J. BARBOSA,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

CN/MPM