



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

PROCESSO N.º 70074390394 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ARVOREZINHA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
ALVOREZINHA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE
VASCONCELLOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis Municipais n.º 2.822 e n.º 2.823, ambas de 05 de abril de 2017, do Município de Arvorezinha. Reforma administrativa no Poder Executivo local. Extinção de secretarias municipais e de cargos em comissão, com redução do valor dos vencimentos de alguns cargos. Legislação já parcialmente alterada por normativa subsequente - Lei n.º 2.862/2017, além do Projeto de Lei n.º 73/2017, já aprovado. Desvio do poder de legislar não verificado o 'quantum satis' na espécie. Iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo que foi observada. Normativas regularmente editadas e que se



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

*encontram em consonância com a pauta de otimização da máquina pública e com os princípios constitucionais da eficiência, economicidade e razoabilidade. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de Arvorezinha**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico das Leis n.º 2.822 e n.º 2.823, ambas de 05 de abril de 2017, do Município de Arvorezinha, por afronta ao disposto no artigo 19 da Carta Estadual.

Segundo o proponente, as normas objurgadas encontram-se eivadas de inconstitucionalidade, uma vez que editadas em flagrante desvio de finalidade. Noticia que, em virtude de decisão da Justiça Eleitoral, a chapa por ele encabeçada não logrou assumir a Prefeitura Municipal de Arvorezinha na época oportuna. No interregno até a sua nomeação e posse, o Presidente da Câmara de Vereadores de Arvorezinha, que se encontrava interinamente à frente do Poder Executivo local, manteve a estrutura administrativa então vigente. No entanto, logo após a proclamação do resultado das novas eleições, o prefeito interino, com claro intuito de retaliação política, enviou os projetos de lei vergastados - Projetos de Lei n.º 30 e n.º 31 - à Câmara de Vereadores, que os aprovou, em 05 de abril de 2017, pouco antes da posse do requerente, levada a efeito em 10 de abril de



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

2017. Aduziu que o regramento aprovado, além de estatuir redução vencimental de alguns cargos, revogou e/ou extinguiu várias secretarias municipais e cargos em comissão, em manifesto desvio de finalidade. Fulcrou sua pretensão no artigo 19 da Carta Estadual. Teceu considerações acerca do desvio do poder de legislar, bem assim em relação aos princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade. Requereu, por fim, a concessão de medida liminar para suspender a eficácia das normas impugnadas e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/19). Juntou documentos (fls. 20/41).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 46/49).

A Câmara Municipal de Vereadores de Arvorezinha prestou informações (fls. 67/72 e documentos das fls. 73/118). Referiu que a peça exordial não trouxe aos autos todos os fatos pertinentes à demanda. Destacou que o enxugamento da máquina administrativa era foco do próprio prefeito municipal proponente e de vários municípios e estados do país. Relatou que a legislação atacada foi alvo de alteração legislativa e que parte dos pedidos da petição inicial já foram atendidos pelo Poder Legislativo. Asseverou a regularidade procedimental das leis atacadas. Pugnou pela improcedência da ação.

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, referindo que os textos legais em comento não se encontram maculados de inconstitucionalidade formal ou material (fls. 121/128).



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

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. As leis questionadas estão redigidas nos seguintes termos:

LEI Nº 2.822 DE 5 DE ABRIL DE 2017.

Autoriza o Poder Executivo municipal a alterar a Lei 2.216/2011 e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE ARVOREZINHA, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal,

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte:

LEI

Art. 1º - Fica alterado o art. 4º da lei municipal 2.216/2011, restando revogadas a alíneas “c” do inciso II, “a”, “d”, “f”, “g” e “h”, passando a ter a seguinte redação:

Art. 4º - A estrutura da Administração Direta do Município de ARVOREZINHA fica constituída da seguinte forma:

I – Órgãos de Assessoramento Superior:

- a) Gabinete do Prefeito;
- b) Gabinete do Vice-Prefeito;
- c) Procuradoria Jurídica;
- d) Assessoria de Imprensa;

II – órgãos de Administração Geral

- a) Auditoria Geral do Município;
- b) Secretaria de Administração, Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico;
- c) revogado;

III – Órgãos de Administração Específica:

- a) revogado;
- b) Secretaria de Obras, Serviços Públicos, Trânsito, Agricultura, Ecologia e Meio Ambiente;
- c) Secretaria de Educação, Desporto, Turismo e Cultura;



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

pgj@mprs.mp.br

- d) revogado;
- e) *Secretaria de Saúde, Assistência Social e Trabalho;*
- f) revogado;
- g) revogado;
- h) revogado;
- IV – *Órgãos Consultivos e de Desconcentração Administrativa:*
 - a) *Administrações Distritais;*
 - b) *Núcleo de Atividades de Interesses Intergovernamentais;*
 - c) *Conselhos Municipais.*

Art. 2º - *Fica alterado o art. 10 da lei municipal 2.216/2011, passando a ter a seguinte redação:*

Art. 10. - *À Secretaria de Administração, Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico, como órgão que centraliza as atividades administrativas relacionadas com os sistemas de pessoal, material, administração de bens patrimoniais, correspondência e protocolo geral, compete:*

I – a programação, a supervisão e o controle das atividades de administração geral da Prefeitura;

II – a execução das atividades relativas ao recrutamento, à seleção, à avaliação, aos direitos e deveres, aos registros e controles funcionais, ao controle de frequência, à elaboração da folha de pagamento e aos demais assuntos relativos à administração de pessoal;

III – a organização e a coordenação de programas de capacitação de pessoal;

IV – a promoção dos serviços de inspeção de saúde dos servidores para efeitos de nomeação, licença, aposentadoria e outros fins legais, bem como a divulgação de técnicas e métodos de segurança e medicina do trabalho no ambiente dos serviços;

V – a proposição de normas e atividades referentes a padronização, aquisição, recebimento, conferência, armazenamento, distribuição e controle de material;

VI – o processamento de licitações para efetivar a compra de materiais e a contratação de obras e serviços, leilões, licenciamento e seguro de veículos, nos termos da legislação federal;

VII – padronização, aquisição, guarda, distribuição e controle dos materiais permanentes e de consumo;



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

pgj@mprs.mp.br

VIII – o tombamento, o registro, o inventário, a proteção e a conservação dos bens móveis e imóveis do Município;

IX – a coordenação e o controle dos serviços inerentes à portaria, reprodução de papéis e documentos, segurança, limpeza, zeladoria, copa, telefonia, recepção e demais serviços auxiliares;

X – a elaboração de normas, portarias, ordens de serviço e a promoção de atividades relativas a recebimento, distribuição, controle do andamento, triagem e arquivamento dos processos e documentos em geral que tramitam na Prefeitura;

XI – a execução, orientação e estabelecimento de normas com vistas à política de transportes administrativos do Município;

XII – a recuperação de documentos, arquivamento e divulgação de informações de interesse público e da administração municipal;

XIII - realizar o recebimento, guarda e movimentação de bens;

XIV – elaborar os projetos de lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais;

XV – realizar os controles orçamentários e patrimoniais;

XVI – executar a contabilidade da receita e da despesa;

XVII – aplicar a legislação tributária municipal;

XVIII – exercer a fiscalização dos tributos e dos contribuintes;

XIX – efetuar o lançamento e arrecadação dos tributos e rendas municipais;

XX – realizar o recebimento, guarda e movimentação de valores;

XXI – Executar outras atividades que decorram das competências enunciadas;

XXII – as atividades relacionadas com a elaboração e a execução do Plano Diretor Urbano, licenciamento, fiscalização e vistoria das obras particulares;

XXIII – o planejamento territorial do Município;

XXIV – o controle do parcelamento, uso e ocupação do solo;

XXV – o estudo e elaboração de projetos especiais de interesse do Município;

XXVI – o planejamento de projetos de moradias populares;

XXVII – a organização e manutenção dos cadastros técnicos;

XXVIII – planejar, coordenar e executar as atividades relacionadas com o desenvolvimento e incremento da economia do Município e seu desenvolvimento industrial e comercial;

XXIX – estimular a implantação de indústrias;



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

pgj@mprs.mp.br

XXX – realizar pesquisa de demanda de mão de obra para fins de apoio a novo investimento na atividade industrial e comercial;

XXXI – estudar e programar formas de incentivos que possam atrair empreendimentos industriais e comerciais para o Município.

Art. 3º - Fica alterado o art. 13 da lei municipal 2.216/2011, passando a ter a seguinte redação:

Art. 13. À Secretaria de Obras, Serviços Públicos, Trânsito, Agricultura, Ecologia e Meio Ambiente compete:

I – a execução de obras de infraestrutura e serviços públicos, nos meios urbanos e rurais, tais como arborização, iluminação pública, limpeza urbana, coleta de lixo, transporte coletivo e individual e administração de cemitérios;

II – a construção, conservação e manutenção das estradas municipais, pontes, pontilhões e bueiros;

III – a construção e conservação de prédios públicos, a execução de projetos especiais na área de moradia popular e regularização de vilas e assentamentos populacionais;

IV – execução de atividades de apoio técnico e serviços auxiliares, tais como cartografia, topografia, desenho, oficinas, garagens e serviços industriais do Município.

V – a administração e a implantação do plano de sinalização e trânsito, em articulação com os órgãos municipais, estaduais, federais e afins;

VI – cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito municipal;

VII – planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, pedestres, animais e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de pedestres e ciclistas;

VIII – implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IX – coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

X – estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

XI – executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as penalidades administrativas, por infrações de circulação, estacionamento e paradas previstas no Código de Trânsito Brasileiro;



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

pgj@mprs.mp.br

XII – aplicar as penalidades por infrações de circulação, estacionamento e paradas previstas na Lei Federal nº 9.503/97 e descritas em atos de regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

XIII – fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

XIV – autorizar, controlar e fiscalizar a realização de obras e eventos que interfiram na livre circulação de veículos e pedestres, de acordo com o regulamento pertinente, arrecadando as multas que aplicar;

XV – exercer as atividades previstas para o órgão executivo municipal de trânsito, conforme o disposto no § 2º do art. 95 da Lei Federal nº 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro;

XVI – implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias públicas, arrecadando os valores daí decorrentes;

XVII – credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos escolta e transporte de carga indivisível;

XVIII – integrar-se a órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIX – implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XX – promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN;

XXI – planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

XXII – articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

XXIII – fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga,



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

pgj@mprs.mp.br

além de dar apoio às ações específicas da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente;

XXIV – vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação dos mesmos.

XXV – executar as tarefas relacionadas com o fomento da extensão rural e desenvolvimento agropecuário;

XXVI – promover estudos e pesquisas no setor agropecuário;

XXVII – planejar obras e serviços de infraestrutura voltadas ao apoio da atividade rural;

XXVIII – promover ações de controle, fiscalização e proteção à Ecologia e Meio Ambiente;

XXIX – desempenhar outras atividades previstas em lei ou que decorram das competências enunciadas.

Art. 4º - Fica alterado o art. 14 da lei municipal 2.216/2011, passando a ter a seguinte redação:

Art. 14. À Secretaria da Educação, Desporto, Turismo e Cultura compete:

I – a execução das atividades educacionais exercidas pelo Município, especialmente as relacionadas com o ensino fundamental e a educação infantil;

II – planejar, organizar, coordenar e supervisionar atividades desportivas, recreativas e de lazer;

III – planejar e coordenar programas especiais para comemorações cívicas;

IV – planejar e promover atividades de lazer que envolvam a população municipal e incentivar a participação popular em festejos e eventos tradicionais realizados no âmbito do Município;

V – planejar, coordenar e executar as atividades relacionadas com a identificação, avaliação e estudo das potencialidades de produção turística do Município;

VI – promover a divulgação do potencial turístico, o estudo e a elaboração de marcas e imagens para propostas de comercialização dos atrativos turísticos do Município;

VII – fomentar o fluxo turístico no âmbito do Município;

VIII – a criação e manutenção de bibliotecas e museus públicos;

IX – a preservação do patrimônio histórico, o desenvolvimento e a difusão cultural;



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

X – desempenhar outras atribuições que decorram das competências enunciadas.

Art. 5º - *Fica alterado o art. 16 da lei municipal 2.216/2011, passando a ter a seguinte redação:*

Art. 16. - À Secretaria da Saúde, Assistência Social e Trabalho competem os cuidados com a saúde e bem estar dos munícipes, mediante:

I – planejamento, execução e orientação da política de saúde da Administração Municipal, atuando e observando as normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS;

II – a elaboração de planos de ação com órgãos afins na esfera Estadual e Federal;

III - a realização de estudos e pesquisas sobre os problemas de saúde familiar, elaborando programas para saná-los e promovendo sua execução;

IV – promover ações de prevenção e erradicação de doenças transmissíveis;

V - atuar nas tarefas gerais de Ação Social do Município, atendendo as pessoas que demandam o serviço público municipal, buscando assistência, dando-lhes o encaminhamento devido;

VI - executar programas de assistência aos necessitados, por meios próprios ou convênios e em coordenação ou colaboração com outras entidades;

VII - dar incentivo e alavancar ações relativas à geração de emprego, ao trabalho, ao primeiro emprego, às questões de desemprego;

VIII - coordenar campanhas de integração e desenvolvimento comunitário;

IX - propor políticas de habitação;

X - pronunciar-se sobre solicitações de auxílio financeiro ao Município por parte de entidades assistenciais, controlando a aplicação de recursos;

XI - coordenar e executar a distribuição de alimentos e roupas doadas;

XII - programar e executar campanhas e atendimento individualizado nas áreas de planejamento familiar, nutrição, higiene, trabalho e habitação;

XIII - organizar e participar de programas de esclarecimento em meios de comunicação disponíveis na comunidade;



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

pgj@mprs.mp.br

XIV - o atendimento das necessidades da criança e do adolescente, em coordenação com esforços e iniciativas da sociedade;

XV - a orientação à população migrante de baixa renda, proporcionando-lhe ajuda e soluções emergenciais;

XVI - a prestação de apoio aos portadores de deficiência física e ao idoso, mobilizando a colaboração comunitária;

XVII - a participação em atividades relacionadas com a formação e o aperfeiçoamento da mão-de-obra e o aprimoramento do mercado de trabalho;

XVIII - promover a política habitacional do Município;

XIX - promover e apoiar atividades comunitárias, bem como planejamento, coordenação e execução das atividades de assistência social do Município, no sentido de melhoria das condições de vida dos grupos sociais mais necessitados;

XX - o desempenho de outras competências afins.

Art. 6º - Fica alterado o art. 23 da lei municipal 2.216/2011, passando a ter a seguinte redação:

Art. 23. Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data da última alteração desta lei, o Poder Executivo editará, por decreto, o Regimento Interno da Administração Direta Municipal, o qual discriminará a estrutura administrativa dos órgãos referidos no artigo 4º e respectivas unidades, detalhando e disciplinando as atribuições, competências e subordinação hierárquica, aplicando-se, no que couber, até essa data, o Regimento Interno vigente

Art. 7º - Revogam-se os artigos 11, 12, 15, 17, 18 e 19 da lei municipal 2216/2011.

Art. 8º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de maio de 2017.

Art. 9º - Revogam-se as demais disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE ARVOREZINHA, aos 5 dias do mês de abril de 2017.

JAIME TALIELTI BORSATTO
Prefeito municipal.



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

LEI Nº 2823 DE 5 DE ABRIL DE 2017.

Autoriza o Poder Executivo municipal a alterar as leis municipais 1.243/1998, 2.218/2011 e 2.669/2015, bem como alterar as leis municipais 2.548/2014 e 2.217/2011, além de dar outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE ARVOREZINHA, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal,

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte:

LEI

Art. 1º - Fica alterado o art. 21 da lei municipal 1.243/1998, extinguindo-se os cargos de diretor de equipe, assessor de gabinete e chefe de gabinete, passando a ter a seguinte redação:

Art. 21 - São criados no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, os seguintes cargos, de provimentos em comissão.

DENOMINAÇÃO DO CARGO	N.º DE CARGOS CRIADOS	PADRÃO DE VENCIMENTO	CODIGO
Secretário Municipal	04	Subsídio	1.0
Procurador Jurídico	01	CC-3 ou FG-3	1.4
Assessor de Imprensa	01	CC-4 ou FG-4	1.3
Dirigente de Núcleo	10	CC-3 ou FG-3	2.3
Oficial de Gabinete Prefeito	01	CC-2 ou FG-2	1.2
Oficial de Gabinete	03	CC-2 ou FG-2	1.2
Chefe de Turma	12	CC-1 ou FG-1	2.1



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

Art. 2º - Ficam extintos os cargos de assessor jurídico 33h e assessor jurídico 20h, revogando-se a lei municipal 2.548/2014.

Art. 3º - Fica alterado o art. 3º da lei 2218/2011, passando a ter a seguinte redação:

Art. 3º - São criados, no Quadro de Cargos em Comissão do Poder Executivo Municipal, um cargo de “Assessor Técnico em Agricultura” e um cargo de “Supervisor do Setor de Programas Agrícolas”, ambos com padrão CC 3, de provimento em comissão e sua correspondente Função Gratificada FG 3.

Art. 4º - Fica alterado o art. 1º da lei municipal 2.217/2011, passando a ter a seguinte redação:

Art. 1º - É criado, no Poder Executivo Municipal, um cargo de Diretor de Trânsito, padrão CC 3, de provimento em comissão e sua correspondente Função Gratificada FG 3.

Art. 5º - Fica alterado o art. 12 da lei municipal 2.269/2015 a ter a seguinte redação:

Art. 12. São criados os seguintes cargos, que passam a integrar, respectivamente, o Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas e o Quadro de Cargos de Provimento Efetivo, de que trata a Lei Municipal 1243 de 30 de dezembro de 1998.

I – um cargo de Coordenador de Vigilância em Saúde, Padrão CC 3 ou FG 3, cujas atribuições são as constantes do anexo I desta Lei.

II - um cargo de Fiscal Sanitário, de provimento efetivo, Padrão 6, cujas atribuições são as constantes do anexo II da lei.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de maio de 2017.

Art. 7º - Revogam-se as demais disposições em contrário.

**GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE
ARVOREZINHA**, aos 5 dias do mês de abril de 2017.

JAIME TALIETTI BORSATTO
Prefeito municipal



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

3. De plano, calha ser dito que, consoante sublinhado pela Câmara Municipal de Arvorezinha no petítório das fls. 67/72, parte da reorganização levada a efeito na estrutura administrativa municipal já foi objeto de alteração legislativa posterior à propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, consoante se verifica pelo cotejo da Lei Municipal n.º 2.862/2017, abaixo transcrita:

LEI N.º 2862 DE 07 DE AGOSTO DE 2017.

“Autoriza o Poder Executivo municipal a alterar a Lei Municipal 2.823/2017 e a Lei Municipal 2831/2017, e dá outras providências”

O PREFEITO MUNICIPAL DE ARVOREZINHA, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal,

FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte:

LEI

Art. 1º - Fica alterado o art. 1º da lei municipal 2823/2017, que alterou o Art. 21 da Lei 1243/1998, criando-se os cargos de Diretor de Equipe e alterando alguns padrões de vencimento, passando a ter a seguinte redação:

Art. 21 - São criados no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, os seguintes cargos, de provimentos em comissão.

DENOMINAÇÃO DO CARGO	N.º DE CARGOS CRIADOS	PADRÃO DE VENCIMENTO	CODIGO
<i>Secretário Municipal</i>	<i>06</i>	<i>Subsídio</i>	<i>1.0</i>
<i>Procurador Jurídico</i>	<i>01</i>	<i>CC-6 ou FG-6</i>	<i>1.6</i>



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

pgj@mprs.mp.br

Assessor de Imprensa	01	CC-4 ou FG-4	1.4
Diretor de Equipe	04	CC-5 ou FG-5	1,5
Dirigente de Núcleo	10	CC-3 ou FG-3	1.3
Oficial de Gabinete Prefeito	01	CC-2 ou FG-2	1.2
Oficial de Gabinete	03	CC-2 ou FG-2	1.2
Chefe de Turma	12	CC-1 ou FG-1	1.2

Art. 2º - Fica alterado o art. 1º da lei municipal 2.831/2017 que alterou o anexo I da Lei Municipal 2814/2017, passando a ter a seguinte redação:

Tabela de vencimentos para o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas, artigo 24, da lei municipal n.º 1.243, de 30 de dezembro de 1998, alterada pela lei municipal n.º 1424, de 05 de outubro de 2001, vigência a partir de 1º de agosto de 2017.

FUNÇÃO GRATIFICADA

Simbolo	Valor
FG-1	R\$230,00
FG-2	R\$255,00
FG-3	R\$300,00
FG-4	R\$855,00
FG-5	R\$1.523,88

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de agosto de 2017.

Art. 4º - Revogam-se as demais disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE ARVOREZINHA, aos 07 dias do mês de Agosto de 2017.

ROGERIO FELINI FACHINETTO

Prefeito Municipal

Registre-se e Publique-se:



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

Ademais, também foi recentemente aprovado o Projeto de Lei n.º 73¹, objeto de veto parcial pelo Senhor Prefeito Municipal², com a criação de novos cargos em comissão e funções gratificadas na organização administrativa do Poder Executivo de Arvorezinha.

De tal sorte, vislumbra-se a perda superveniente parcial - ou, mesmo, o exaurimento - do objeto da ação constitucional em apreço, além da ausência de prejuízo à gestão do ente municipal, na medida em que adequações já foram efetivadas na seara legislativa pertinente.

4. O pleito não merece guarida.

O desvio do poder de legislar ou desvio de finalidade é causa hábil à declaração da invalidade de ato normativo no plano da constitucionalidade das normas, consoante se recolhe do seguinte julgado, oriundo do Supremo Tribunal Federal:

TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do 'substantive due process of law'. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE

¹ Fls. 96/97.

² Fls. 107/118.



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

AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar. (ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002, DJ 12-03-2004 PP-00036 EMENT VOL-02143-02 PP-00275)

Na mesma linha, igualmente, ensina o jurista Pedro Lenza³:

Pode-se afirmar, com o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto, que a manobra empreendida pelo Constituinte Reformador (EC n. 52/2016 “... incorre no vício que os publicistas franceses de longa data qualificam de détournement de pouvoir, isto é, de ‘desvio de finalidade’, expediente mediante o qual se busca atingir um fim ilícito utilizando-se de um meio aparentemente legal”.

*E continua: “em outras palavras, repita-se, buscou-se, no caso, como se viu, **atalhar** o princípio da anualidade, dando efeito retroativo à Emenda 52, promulgada em plena vigência do moralizador artigo 16 da Carta Magna. Trata-se, nas palavras do ilustre Professor Fábio Konder Comparato, que elaborou parecer sobre a matéria, de um ‘desvio de poder constituinte’, o que os autores alemães denominam Verfassunsbeseitigung, expressão que, traduzida literalmente, significa, **atalhamento da Constituição**”.*

³ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, 20 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016, pg. 381.



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

Consagra-se, portanto, o princípio que veda qualquer mecanismo a ensejar o “atalhamento da Constituição”, vale dizer, qualquer artifício que busque abrandar, suavizar, abreviar, dificultar ou impedir a ampla produção de efeitos dos princípios constitucionais, como, no caso, do princípio da anualidade de processo eleitoral.

No entanto, na medida em que se cuida de conceito aberto e fugidio, impregnado de subjetivismo, o desvio do poder de legislar reclama concreção, cumprindo seja devidamente demonstrado em cada caso, como bem assinala a Corte Estadual, que apenas o consagra em casos excepcionais, de evidente dissintonia com o ordenamento constitucional vigente. Trazem-se à colação, no particular:

ADI. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. CONCESSÃO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. INEXECUÇÃO DA LEI. DESVIO DE FINALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. Município de Novo Hamburgo. Artigo 43 da Lei Complementar Municipal n.º 2.221, de 16 de dezembro de 2010. ***Permissão para exploração do serviço de transporte coletivo municipal. Ato precário. É inconstitucional a lei municipal que, sob pretexto de regular situação excepcional e temporária, perpetua-se no tempo e permite ao Chefe do Poder Executivo realizar a delegação de serviço público de transporte de forma precária, sem licitação e sem a devida justificativa de excepcionalidade. O dispositivo legal impugnado, ao não estipular prazo para a conclusão do processo licitatório respectivo, autoriza, por via oblíqua, que os permissionários que já se encontravam em atividade prossigam na execução do serviço ad eternum e de forma irregular. Desvio de finalidade do poder legiferante. Vício de inconstitucionalidade de ordem material. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, e 163, caput, da Constituição Estadual, e 175, caput, da Constituição Federal. Modulação de efeitos. Artigo 43 da Lei Complementar Municipal n.º 2.221, de 16 de***



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

pgj@mprs.mp.br

dezembro de 2010 declarado inconstitucional com modulação dos efeitos pelo período de 180 dias a contar da data deste julgamento. JULGARAM PROCEDENTE. E MODULARAM EFEITOS. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071342190, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 03/04/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE MATA, QUE ALTERA REGIME JURÍDICO DE PARTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. RETROATIVIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA RAZOABILIDADE. DESVIO DE FINALIDADE LEGISLATIVA. A previsão de retroatividade dos efeitos de leis estabelece vantagens a determinados servidores municipais, com criação de cargos e funções públicos de forma retroativa não se coaduna com princípios constitucionais da Administração Pública da moralidade e da razoabilidade, o que resulta prejuízo ao interesse público, devendo ser proclamada a inconstitucionalidade das leis municipais impugnadas com eficácia ex tunc. Procedente, com efeito ex tunc. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054315569, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 14/10/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI MUNICIPAL Nº 627/2004 DO MUNICÍPIO DE ARAMBARÉ. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. PREVISÃO DE EFEITOS RETROATIVOS PARA CONVALIDAR CONTRATAÇÕES IRREGULARES. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE E DO POSTULADO DA RAZOABILIDADE. DESVIO DO PODER LEGISLATIVO. A criação dos cargos com efeito retroativo, para almejar o objetivo de abarcar a situação dos servidores que estavam ilegalmente no cargo, afronta inequivocamente o princípio da moralidade administrativa. Embora o ato esteja abrigo do princípio da legalidade, com a edição da Lei Municipal nº 627/2004, a criação dos cargos para alcançar um período pretérito, com a respectiva remuneração aos funcionários, significa verdadeiro desvio do poder legislativo, em que os edis, sob a pretensa aparência de que a lei tudo corrige e a tudo pode,



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

editam atos normativos que desprezam os mais comezinhos princípios jurídicos e lógicos, com o objetivo de corrigir ou convalidar atos ilegais cometidos no exercício da função pública. Conquanto seja plausível a justificativa de que os cargos declarados ilegais eram os únicos da Câmara de Vereadores, não se pode olvidar que o art. 19, inciso IV, da Constituição Estadual, prevê a hipótese de contratação temporária de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público. Por derradeiro, a norma impugnada também viola o postulado normativo aplicativo da razoabilidade, na acepção da congruência, porquanto os princípios constitucionais do Estado do Direito (art. 1º) e do devido processo legal (art. 5º, LIV) impedem a utilização de razões arbitrárias e a subversão dos procedimentos institucionais utilizados. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70016153017, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 13/08/2007)

E, na hipótese em relevo, tem-se que a intencionalidade desfocada do fim público não restou comprovada o *quantum satis*.

De fato, consoante se recolhe da documentação enfeixada no processado, o próprio proponente, em entrevista exarada para o jornal da municipalidade, datada de 31 de março de 2017⁴, prometeu um *governo enxuto*, com a incorporação de pastas e secretarias.

E exatamente isso foi efetivado pelo regramento atacado: a otimização da máquina pública, em consonância com os preceitos constitucionais da eficiência, da economicidade e da

⁴ Fl. 75.



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

razoabilidade, critérios que deveriam pautar toda a estrutura administrativa brasileira, notadamente diante da grave crise econômica que assola o país, a demandar que os municípios reduzam os gastos, em prol da priorização da prestação dos serviços efetivamente essenciais à população.

Como destacou, com percuciência, o eminente Relator, Desembargador Vicente Barroco de Vasconcellos, por ocasião da apreciação do pedido liminar:

Assim, observo, em sede de cognição sumária, que as normas questionadas seguem em tese o caminho trilhado pela maioria dos municípios gaúchos, qual seja, a reestruturação e redução da administração, buscando a preservação da saúde financeira da municipalidade em época de crise econômica e redução crescente da arrecadação.

Não visualizo, em um primeiro momento, na legislação guerreada afronta ao princípio da moralidade, visto que inexistente evidência de atuação do legislativo em desconformidade com os princípios éticos, cuja violação implica, como bem registra Celso Antônio Bandeira de Mello, a "violação ao próprio direito, configurando 'ilicitude' que sujeita a conduta viciada a invalidação" (em "Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 8ª ed., p. 69).

A ofensa a esse postulado constitucional pressupõe a demonstração da ocorrência de proceder eivado de má-fé, sem lealdade, ou seja, a presença de uma conduta astuciosa, maculada de malícia, produzida de forma a dificultar, minimizar ou obstaculizar o exercício de direitos.

A arguição de que o anterior prefeito em exercício e o legislativo editaram as normas com o intuito de inviabilizar a nova administração que foi posteriormente empossada não se sustenta com base nos elementos constantes dos autos até o presente momento.

Em suma, não se verifica no caso concreto que o legislador local agiu em desvio ético-jurídico, ofendendo o princípio da



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

razoabilidade - limitador que é do poder normativo do Estado -, tendo ocorrido tão somente uma reestruturação dos órgãos e cargos municipais, adequadamente no campo da discricionariedade da atuação legislativa.

Igualmente, não se identifica ofensa ao princípio da razoabilidade, que atua como subprincípio concretizador do princípio do Estado de Direito, a exigir que as leis não sejam incompatíveis ou incongruentes consigo mesmas. Há compatibilidade entre meio e fim e as nuances de necessidade-proporcionalidade da medida adotada foram observadas.

Outrossim, pelos fundamentos suprarreferidos, não constato violação ao princípio da impessoalidade, uma vez que sua afronta pressupõe o desrespeito ao dever de imparcialidade na defesa do interesse público.

Por fim, a caracterização do desvio de poder, quando de agente público, necessita que este faça uso da sua autoridade para atingir finalidade diversa daquela que a lei preceituara, ocorrendo uma troca dissimulada da finalidade prevista na lei por outra, aparentemente compatível, mas que não traduz o verdadeiro sentido ético e social desejado pelo legislador.

No caso vertente, a par dos elementos existentes nos autos nesta fase processual, não é possível concluir a ocorrência do referido desvio de poder, o desrespeito ao interesse público.

Nessa perspectiva, tem-se que a legislação hostilizada concretiza o princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual, *in verbis*:

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...)

De outro norte, o então Presidente da Câmara de Vereadores de Arvorezinha, diante da cassação do registro da chapa



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

eleita, se encontrava na posição de Prefeito Municipal interino, com poderes e iniciativa para deflagrar o procedimento legislativo em relação à reestruturação administrativa.

Nessa ordem, 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. 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 CF/88 e nesta Constituição.

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:

(...).

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

De resto, se porventura a edição dos atos normativos combatidos efetivamente tivesse sido entabulada com o *claro intuito de prejudicar o prefeito eleito e engessar a sua administração*, tratar-se-ia de questão de natureza eminentemente política que, em



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

linha de princípio, não deve ser judicializada, ao menos sob o ponto de vista estritamente constitucional.

Com efeito, 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 enfrentada por Carlos Maximiliano⁵:

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 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 hermeneuta. [...] Com a promulgação, a lei adquire vida própria autonomia relativa; separa-se do legislador;

⁵ 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

contrapõe-se a ele como um produto novo; dilata e até substitui o conteúdo respectivo sem tocar nas palavras; mostra-se, na prática, mais providente 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.

5. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, observada a questão prefacial apreciada, pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 5 de setembro de 2017.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/IH