



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

PROCESSO N.º 70076177112 - TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA MUNICIPAL DE NOVO
HAMBURGO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS CINI
MARCHIONATTI**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017, de Novo Hamburgo, que dá nova redação ao artigo 5º da Lei n. 1.397, de 23 de maio de 2006, que criou a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. Norma atacada que impõe obrigações ao Poder Executivo em matéria que é de sua iniciativa legislativa reservada. Vício formal. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Precedentes dessa Corte de Justiça. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Senhora Prefeita Municipal de Novo Hamburgo,



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

objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017, daquele Município, *que dá nova redação ao artigo 5º da Lei n. 1.397, de 23 de maio de 2006, que criou a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil*, por afronta ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, e artigos 2º e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, ambos da Carta da República.

Segundo a proponente, a norma impugnada padece de inconstitucionalidade, já que, em resumo, invadiu a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, dispondo sobre a organização, serviços e atribuições dos órgãos públicos municipais, e, em especial, sobre a atuação da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. Por outro lado, assinalou que a norma hostilizada viola o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 10 da Carta Estadual, já que o Poder Legislativo Municipal imiscuiu-se em matéria tipicamente administrativa, nos termos do artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual. Acostou precedentes jurisprudenciais. Requereu a concessão de liminar, para suspensão dos efeitos da norma objurgada e, ao final, a procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017, de Novo Hamburgo (fls. 04-18). Juntou documentos (fls. 19-39).

A liminar postulada foi deferida (fls. 47-49).

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado (fls. 54-55), apresentou a defesa da norma, nos termos do artigo 95,



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

parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnano pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 67-68).

A Câmara Municipal de Novo Hamburgo, notificada (fls. 52, 57 e 61-64), deixou transcorrer o prazo legal sem manifestação, nos termos da certidão da fl. 69.

Vieram com vista ao Ministério Público (fls. 70-71).

É, em resumo, o relatório.

2. A Lei n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017, do Município de Novo Hamburgo, foi vazada nos seguintes termos:

Lei n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017.

Dá nova redação ao artigo 5º da Lei n. 1.397, de 23 de maio de 2006, que criou a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

Art. 1º O caput do art. 5º da Lei nº 1.397, de 23 de maio de 2006, que criou a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º A COMDEC encaminhará, anualmente, em todo o mês de julho, ao Prefeito Municipal, relatório indicando suas constatações, ações e medidas a serem adotadas." (NR)

Art. 2º O parágrafo único do art. 5º da Lei nº 1.397, de 23 de maio de 2006, fica renomeado como § 1º, passando a vigorar com a seguinte redação:

"§1º O Prefeito Municipal poderá convocar, anualmente, no mês de setembro, audiência



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

pgj@mp.rs.gov.br

pública para discutir o relatório apresentado pela COMDEC, bem como discutirá sobre as áreas invadidas, as áreas de risco, planejamento de prevenção de catástrofes, planejamento de ações educativas para a população, além de repasses públicos e privados para a Coordenadoria." (NR)

Art. 3º O art. 5º da Lei nº 1.397, de 23 de maio de 2006, fica acrescido do § 2º, com a seguinte redação:

"§ 2º Quando o Prefeito Municipal não efetuar a convocação preconizada no ~ 1º, esta será feita pelo Presidente da Câmara Municipal." (AC)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor no ano seguinte à data de sua publicação.

3. De início, é impositivo esclarecer que a Lei n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017, de Novo Hamburgo, *que dá nova redação ao artigo 5º da Lei n. 1.397, de 23 de maio de 2006, que criou a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil*, proposta e promulgada pela respectiva Câmara Municipal de Vereadores, efetivamente, cria obrigações ao Poder Executivo Municipal, invadindo a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, já que é atinente à organização, serviços e atribuições dos órgãos públicos municipais, em especial, sobre a atuação da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Novo Hamburgo.

Desse modo, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Vereadores ao instituir a Lei Municipal n.º 3.042/17 de Novo Hamburgo, o Poder Legislativo Municipal editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.



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

Na hipótese em exame, inexistia espaço para o Poder Legislativo criar e disciplinar regras sobre o funcionamento da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, propor leis que versem sobre essa matéria, *in verbis*:

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos civis, reforma ou transferência de militares para a inatividade;

Trata-se, consoante verificado, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, intentar projetos que visem dispor sobre esta matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

No mesmo sentido, o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer

¹ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.



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

pgj@mp.rs.gov.br

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.

Note-se que as disposições contidas na nova redação conferida à Lei n.º 1.397, de 23 de maio de 2006, de Novo Hamburgo, pela Lei Municipal n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017, ora atacada, não deixam margem ao Poder Executivo para deliberar sobre o tema, com clara invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, igualmente por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

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;

Tal conclusão sobressai da leitura do texto legal impugnado, evidenciando, desse modo, a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, uma vez que representa



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

afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 60, inciso II, alínea “b”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

É necessário, ainda, ressaltar que a norma guerreada positiva, ainda, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual³.

Nesse ponto, é de assinalar que quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

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

Na mesma linha, cumpre transcrever os seguintes julgados sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE DE ENSINO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Lei n.º

³ Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

pgj@mp.rs.gov.br

3.036/2017 do Município de Novo Hamburgo, que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte pedagógico para outras disciplinas. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/03/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. SERVIÇO DE ATENDIMENTO DOMICILIAR A PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS, TRANSITÓRIAS OU PERMANENTES, PARA VACINAÇÃO. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL FLAGRADO. MATÉRIA AFETA AO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 61, §1º, II, B, DA CRFB. CUMPRIMENTO DA LEI QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III, E 154, INCISOS I E II, DA CARTA ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075829416, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/03/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CERRITO. LEI QUE REGULAMENTA CONSELHO TUTELAR. VINCULAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO



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

pgj@mp.rs.gov.br

EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. ARTIGOS 8.º, CAPUT, 10, 60, II, "B" E "D", E 82, III E VII, CE. - A condição de autonomia e independência do Conselho Tutelar especificada no Estatuto da Criança e do Adolescente significa que ele é um órgão não comprometido com quem quer que seja, especialmente, de ordem política, devendo estar apto a cumprir com independência sua função. Não significa que não está atrelado a quaisquer dos Poderes do Estado. O Conselho Tutelar, por certo, não é uma Pessoa Jurídica de Direito Público, tem criação prevista na Constituição Federal e regulamentação em lei local, cuja competência de atuação, portanto, segue os limites do Município. Não tem competência confundida com os demais órgãos da administração e, por certo, não pode estar atrelado ao Poder Legislativo ou mesmo ao Poder Judiciário, pois o Conselho Tutelar é próprio para executar as funções estabelecidas na Lei Federal nº 8.069/90 e lei subsidiária municipal que completa sua competência. Desta forma, não restam dúvidas de que ele se vincula ao Poder Executivo da esfera administrativa municipal. - Cabendo ao Poder Executivo Municipal sua organização e estrutura, a ele cabe também a iniciativa dos projetos de lei a respeito do tema, nos termos do que estabelece o art. 60, II, "b" e "d", e art. 82, III e VII, ambos da Constituição Estadual. - Verificada afronta direta aos artigos citados, bem como aos Princípios relativos à Independência e Separação dos Poderes, tal como discorrem os artigos 8.º, caput, e 10, todos da CE/89, afigura-se inconstitucional, por vício formal, decorrente da usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, a lei de iniciativa de Vereador que regulamenta a função exercida pelos membros do Conselho Tutelar. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071252803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 20/02/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL REJEITADA. PROCURAÇÃO OUTORGADA, DE FATO, PELO PREFEITO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. LEI DE ORIGEM DO LEGISLATIVO



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

pgj@mp.rs.gov.br

ALTERANDO COMPOSIÇÃO DE CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL E IMPONDO A NECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO PELO EXECUTIVO DE COMPROVANTES RELATIVOS ÀS CONTRIBUIÇÕES FEITAS AO FUNDO. VÍCIO DE INICIATIVA. REGRAMENTO ACERCA DO REGIME JURÍDICO E DE APOSENTADORIA DOS SERVIDORES. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, "B" E "D", 82, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGO 84, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. 1. Rejeitada a preliminar de irregularidade na representação processual da parte autora, uma vez que, a partir de leitura do instrumento procuratório, é possível facilmente se concluir que os poderes foram outorgados pelo Prefeito Municipal, que é legitimado constitucionalmente para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do artigo 95, §2º, III, da Constituição Estadual. 2. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores modificando a composição do Conselho de Administração do Fundo de Aposentadoria e Pensões do Servidor (FAPS) e determinando ao Executivo a publicação mensal dos comprovantes de depósitos das contribuições feitas ao fundo. Proposição de legislação acerca do regime jurídico e da aposentadoria dos servidores, bem como versando sobre a estrutura e as atribuições do Poder Executivo, que é de competência privativa do Prefeito Municipal, nos termos dos artigos 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais, inclusive, reproduzem normas contidas da Constituição Federal. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066102773, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 01/12/2015)

A reforçar o entendimento ora firmado, destaca-se, ainda, a orientação do Supremo Tribunal Federal, que, no caso específico da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4418, cuja



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

ementa adiante se reproduz, reconheceu a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento de Tribunal de Contas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação. 1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas. Precedentes: ADI 3.223, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94. 3. A Lei nº 1.284/2010 é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, pois, embora resultante de projeto de iniciativa parlamentar, dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 4. Ação julgada procedente. (ADI 4418, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016)*



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

4. PELO EXPOSTO, opina o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** seja julgado procedente o pedido deduzido na ação direta de inconstitucionalidade, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.042, de 21 de agosto de 2017, de Novo Hamburgo.

Porto Alegre, 21 de março de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

LFCL/KMS