



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

PROCESSO N.º 70077724805 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO
DAS MISSÕES E MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DAS
MISSÕES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ LUIZ PLANELLA
VILLARINHO**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo Antônio das Missões. Impugnação ao parágrafo único do artigo 47 da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio das Missões, que excetua os projetos de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal da incidência do postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há necessidade de observância compulsória pelos entes federativos dos princípios constitucionais que informam o processo legislativo. Norma municipal que contempla injustificável prerrogativa em favor do Poder Executivo, não prevista nos correlatos artigos 67 da



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

Constituição Federal e 64 da Constituição Estadual, ocasionando ofensa aos primados da simetria e da independência e harmonia entre os Poderes. Malferimento insuperável aos artigos 8º, caput, 10 e 64, todos da Carta Estadual, combinados com o artigo 67 da Carta Federal.
MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, tendo por objeto a retirada, do ordenamento jurídico, do **parágrafo único do artigo 47 da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio das Missões**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10 e 64, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 67 da Constituição Federal (fls. 04-17 e documentos das fls. 18-120).

A inicial foi recebida (fls. 126-128).

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado (fls. 138-140), pugnou pela manutenção da norma questionada, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 149-150).

Apesar de notificados, o Município de Santo Antônio das Missões e a Câmara Municipal de Santo Antônio das Missões, conforme certidões, respectivamente, das fls. 151 e 152, não se manifestaram no prazo legal.

Vieram os autos ao Ministério Público (fls. 153-154).

É o breve relatório.



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

2. Conforme ressaltado na peça vestibular, a norma objurgada denota ofensa manifesta aos artigos 8º, *caput*, 10 e 64, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 67 da Carta Federal, nos termos da argumentação nela expendida.

O dispositivo objurgado está assim vazado:

Art. 47 – A matéria constante de projeto de lei rejeitado ou não promulgado, assim como a emenda a Lei Orgânica, rejeitada ou havida por prejudicada, somente poderá constituir objeto de novo projeto no mesmo período legislativo mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores.

Parágrafo Único – Excetuam-se dessa vedação os projetos de lei de iniciativa privada do Prefeito Municipal.

Ocorre que tal ressalva feita pela norma vergastada configura afronta ao princípio da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa, consagrado tanto na Carta da República (artigo 67) quanto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (artigo 64) e, por conseguinte, fere os princípios da simetria e da independência e harmonia entre os Poderes.

O artigo 67 da Constituição Federal determina:

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Por sua vez, o artigo 64 da Constituição Estadual reproduz o modelo federal:



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

pgj@mp.rs.gov.br

Art. 64. As matérias constantes de projeto de lei rejeitado somente poderão constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria dos membros da Assembleia Legislativa.

É cediço que, não obstante sejam os Municípios dotados de autonomia política, administrativa e financeira, esses entes federativos periféricos devem observar os postulados estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, assim dispondo o artigo 8º, *caput*, da Carta da Província:

*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.** (Grifo acrescido)*

O dever de obediência pelos Municípios às normas centrais das Constituições Federal e Estadual decorre do princípio da simetria. Sucede que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para sua organização. Somente o Poder Constituinte originário apresenta essa característica. Portanto, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados periféricos dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

A norma guerreada imbrica, igualmente, em violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, incidindo, no âmbito municipal, o preceito insculpido no artigo 10 da Carta Estadual. *In verbis*:



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

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

Assim sendo, fere os princípios da simetria e da independência e harmonia entre os Poderes Estatais a disposição legal atacada, que impõe tratamento privilegiado em favor, tão somente, dos projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em detrimento dos demais projetos de lei, aos quais se aplica a regra contida na cabeça do artigo 47 da Lei Orgânica do Município de Santo Antônio das Missões.

Ressalte-se, desse modo, que a dissonância flagrante entre o texto constitucional e a regra municipal em foco, diante da discrepância entre o tratamento desigual conferido no processo legislativo municipal, a depender da origem do projeto de lei a ser apresentado, ocasiona malferimento aos indeclináveis princípios positivados nos artigos 8º, *caput*, e 10º da Constituição Estadual.

Consoante se percebe, a norma questionada possibilita que projetos de lei de iniciativa do Prefeito Municipal sejam reapresentados à votação, no mesmo período legislativo em que rejeitados ou não promulgados, ao contrário dos projetos de lei propostos pelos Vereadores, em franca inadequação à moldura constitucional atinente à matéria, de observância compulsória pelos Municípios, nos termos do artigo 8º, *caput*, da Carta Estadual.



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

Note-se que o modelo imposto pelas Constituições Federal (artigo 67) e Estadual (artigo 64) não contempla a distinção feita pelo legislador municipal, não excepcionando da exigência do quórum qualificado a reapresentação de projetos de lei em matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Tal permissivo legal, repise-se, viola o primado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa, consagrado pelo artigo 67 da Carta da República, norma central de observância obrigatória pelos demais entes federados. Esse entendimento, de resto, restou consagrado no Supremo Tribunal Federal, como se retira da ementa do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.546-0 SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição Estadual e Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Estrutura do Processo Legislativo. Projeto de Lei Rejeitado. Reapresentação. Expressões em dispositivos que desobedecem ao artigo 25 e se contrapõem ao artigo 67, ambos da Constituição Federal. A observância às regras federais não fere autonomia estadual. Precedentes. Ação julgada procedente em parte. (Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, ADI 1.546-0 SP, Relator: Ministro Nelson Jobim, julgada em 03/12/98).

Consta do voto do Relator, Ministro Nelson Jobim, que analisou a eventual adequação de dispositivo da Carta do Estado de São Paulo, que continha previsão bastante similar à ora impugnada, em relação à Constituição da República:



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

(...)

A Constituição estadual introduz uma ressalva:

*Art. 29. **Ressalvados os casos de iniciativa exclusiva**, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser renovada, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa.*

O artigo 153 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa estadual repete a ressalva.

O STF firmou jurisprudência pela observância compulsória, pelos Estados-membros, dos princípios que informam o processo legislativo (ADIMC 276, CELSO DE MELLO, ADIMC 822, SEPÚLVEDA PERTENCE, ADIMC 1.254, CELSO DE MELLO, ADI 1.434, CELSO DE MELLO).

Não atenta contra a autonomia dos Estados tal obediência.

A Constituição Federal é a fonte principal da ordem jurídica nacional e com ela deve ser compatível.

(...)

*Julgo, em parte, procedente a ação para excluir do art. 29 da Constituição de São Paulo e do art. 153 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa Estadual, por inconstitucionais, as expressões: “**Ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva**”.*

(...)

A Corte Suprema já lançou mão do princípio da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa em outras oportunidades, cabendo destacar trecho do voto do Relator, Ministro Celso de Mello, proferido no julgamento de medida cautelar em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2010-2-DF:

(...)

Princípio da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa (CF, art. 67) – Medida Provisória rejeitada pelo Congresso Nacional – possibilidade de apresentação de Projeto de Lei, pelo Presidente da República, no início do ano seguinte àquele em que se deu a rejeição parlamentar da Medida Provisória. A norma inscrita no art.



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

67 da Constituição – que consagra o postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa, não impede o Presidente da República de submeter, à apreciação do Congresso Nacional, reunido em convocação extraordinária (art. 57, §6º, II), projeto de lei versando, total ou parcialmente, sobre a mesma matéria que constituiu objeto de medida provisória rejeitada pelo Parlamento, em sessão legislativa realizada no ano anterior.

O Presidente da República, no entanto, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes e de transgressão à integridade da ordem democrática, não pode valer-se de medida provisória para disciplinar matéria que já tenha sido objeto de projeto de lei anteriormente rejeitado na mesma sessão legislativa (RTJ 166/890, Rel. Min. Octávio Gallotti). Também, pelas mesmas razões, o Chefe do Poder Executivo da União não pode rejeitar medida provisória que veicule matéria constante de outra medida provisória anteriormente rejeitada pelo Congresso Nacional (RTJ 146/707-708, Rel. Min. Celso de Mello). (...)

A norma municipal afronta a ordem constitucional posta, já que inova na estrutura do processo legislativo em relação ao texto das Cartas Federal e Estadual, que reservaram à maioria absoluta dos Parlamentares a possibilidade de renovação de projeto de lei rejeitado na mesma sessão legislativa.

Ora, na esteira do princípio federativo, tal regra não poderia sofrer variações de Estado para Estado ou entre os diversos Municípios, sob pena de macular a sistemática principiológica constitucional, devendo ser simetricamente observada a norma da Carta Republicana pelos demais entes da Federação.

Não há dúvida de que o modelo estatuído na Constituição Federal, acerca dos princípios e regras que informam o processo legislativo, deve, necessariamente, ser de observância



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

obrigatória para os Estados e Municípios, na esteira de jurisprudência firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Sobre a temática relacionada ao princípio da simetria, assevera Samuel Sales Fonteles¹:

“(...) Em apertada síntese e com a objetividade que este artigo requer, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal tem construído uma jurisprudência nem sempre coerente sobre o assunto. Há, contudo, alguns temas que reiteradamente têm sido considerados como dignos de reprodução. Segundo o Excelso Pretório, são normas de reprodução obrigatória aquelas que versam sobre a separação dos poderes, o processo legislativo, as comissões parlamentares de inquérito e os tribunais de contas. Em todas essas temáticas, não há espaço para a discricionariedade. A absorção pelas constituições estaduais é compulsória, devendo, ainda, haver uma conservação dessas regras no corpo das cartas estaduais. É que, grosso modo, as normas de reprodução obrigatória também atuam como cláusulas pétreas estaduais, na medida em que estão imunes a tentativas de reforma por parte das Assembleias, órgãos incumbidos do dever de reproduzi-las e, também, de conservá-las. Obviamente, o rol apresentado não revela qualquer pretensão de esgotar tudo aquilo que necessariamente deve ser incorporado no direito constitucional estadual, mas já revela um mínimo de calculabilidade e previsibilidade quando se trata da construção pretoriana do STF. Como o próprio nome revela, as normas de reprodução obrigatória implicam uma clonagem do instituto mutatis mutandis. Daí resulta a consequência natural dessa espécie: a impossibilidade de se ampliar, reduzir ou adaptar a regra ou o princípio por ela albergado. Muda-se apenas o que deve ser mudado, observando-se o paralelismo das formas, mas a reprodução deve ser fiel, pelo menos naquilo que couber. Figure-se, por exemplo, que uma proposta de emenda deve ser aprovada em

¹ FONTELES, Samuel Sales. *O Princípio da Simetria no Federalismo Brasileiro e a sua Conformação Constitucional*. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015, extraído do site <http://revista.pg.df.gov.br/index.php/RJPGDF/article/viewFile/291/218>, acesso em 23/11/2017.



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

*ambas (...) Não se trata de nenhuma novidade, uma vez que tais conclusões já foram alcançadas por mentes como a de Aliomar Baleeiro, que, na época, ocupava uma das cadeiras do Supremo Tribunal Federal. Assim, em meados da década de 70, o ilustre tributarista relatou o Recurso Extraordinário de nº 74.193/ GB, reportando-se à Carta de 1946: “Os estados, sem embargo de autonomia para sua organização e administração, já estavam adstritos, sob a Constituição Federal de 1946, às linhas mestras do regime, devendo guardar simetria com o modelo federal em matéria de divisão, independência e competência dos poderes, assim como princípios reguladores do funcionalismo público”. 10 ADIn 1353/RN. Em sentido contrário: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Professor Titular (aposentado) da Faculdade de Direito da USP. Para o referido autor (2009, p. 255), “gozando os Estados de autonomia, sendo as exceções de se interpretarem restritivamente, parece descabido o posicionamento da Suprema Corte. Com efeito, não se atina com a razão de ser a cópia do processo legislativo federal um princípio obrigatório para os Estados.”. 11 ADIn 3619/SP. Inconstitucional, por conseguinte, a Constituição Cearense, quando assevera que a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá ser instaurada “[...] sempre que o requerer a quarta parte de seus membros [...]” (art. 56, caput). Não se pode alterar o quórum previsto na Carta Federal, qual seja, de 1/3. 12 Rcl. 6702 AgR – MC/PR. 129 Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015. O Princípio Da Simetria No Federalismo Brasileiro e a Sua Conformação Constitucional as Casas do Congresso. Parece óbvio que a regra não pode ser reproduzida de maneira idêntica no ordenamento constitucional dos Estados, pois as Assembleias são unicamerais. A solução é ignorar a norma neste particular. **É de se ressaltar, ainda, que, conforme já decidido pelo STF, as normas de reprodução obrigatória podem incidir no âmbito estadual, mesmo sem que estejam expressamente previstas na Carta do Estado-membro. Assim já se manifestou o Guardião da Constituição, embora em alusão às normas centrais, na ADI 2076/AC: “Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local”.**(...)”*



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

Nesse cenário, cumpre reafirmar a indiscutível autonomia dos Municípios. A Lei Maior, ao adotar o federalismo baseado na igualdade dos respectivos entes componentes da Federação, tornou explícita a autonomia legislativa dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Com isso, foi conferida a estes entes a possibilidade de se auto-organizarem mediante, inclusive, elaboração das respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Todavia, tal autonomia, como já destacado, não é absoluta, sendo que, aos Estados-membros incumbe observar os princípios estabelecidos na Lei Maior, e aos Municípios incumbe observar tanto os princípios estabelecidos na Carta da República quanto na Constituição Estadual.

No ensino de Raul Machado Horta²:

“(...)A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.(...)”

Como consabido, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado,

² HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



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

no que se relaciona aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no artigo 10 da Carta Estadual.

Sob o enfoque do primado da independência e harmonia entre os Poderes, a ressalva inserida no artigo 47, parágrafo único, da Lei Orgânica de Santo Antônio das Missões representa inegável ingerência do Prefeito Municipal nos trabalhos da Câmara de Vereadores, visto que pode reapresentar projeto de lei já rejeitado ou não promulgado naquele mesmo período legislativo, poder somente outorgado, no modelo constitucional, à maioria absoluta de membros da Casa Legislativa.

Essa prerrogativa concedida ao Chefe do Poder Executivo pela norma ora objurgada afronta a ordem democrática, pois evidencia desarmonia entre os Poderes. Acerca do tema, leciona Alexandre de Moraes³:

“(…)
Ao prelecionar sobre a divisão dos poderes, Montesquieu mostrava o necessário para o equilíbrio dos Poderes, dizendo que para formar-se um governo moderado, “precisa-se combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a prudência produzir...Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentada a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Legislativo. Esses três Poderes deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto”.”

³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 429.
SUBJUR N.º 970/2017



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

Destarte, extrai-se com clareza que o parágrafo único do artigo 47 da Lei Orgânica do Município de Santo Antônio das Missões padece de inegável vício de inconstitucionalidade de ordem material.

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do **parágrafo único do artigo 47 da Lei Orgânica do Município de Santo Antônio das Missões**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10 e 64, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 67 da Constituição Federal.

Porto Alegre, 08 de agosto de 2017.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

LFCL