



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

PROCESSO N.º 70079368072 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE GUAÍBA

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
GUAÍBA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO TORRES
HERMANN**

PARECER

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**
Município de Guaíba. Lei n.º 3.708, de 28 de agosto de 2018.
Disciplina a utilização de "Milhagem" oriunda de passagens
aéreas custeadas com recursos públicos, determinando sua
incorporação ao erário **1. Preliminarmente: 1.1.** Inépcia da
inicial. Ausência de indicação dos dispositivos da
Constituição Estadual afrontados. **1.2.** Lei Orgânica
Municipal não pode servir como norma paradigma de exame
de constitucionalidade. Impossibilidade jurídica do pedido.
Caso de extinção do feito sem resolução de mérito. **2. Mérito:**
Norma de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Afronta ao
princípio da harmonia e independência entre os poderes.
Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea 'd', 82, incisos*



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

III e VII, e 149, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, 'caput', todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. PARECER PELA EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO, RECONHECENDO-SE A INÉPCIA DA INICIAL, E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Guaíba**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 3.708/2018, que *disciplina a utilização de "Milhagem" oriunda de passagens aéreas custeadas com recursos públicos e dá outras providências*, oriunda do Poder Legislativo daquela Comuna, por afronta aos artigos 30, incisos I e II e 61, § 1º, inciso II, alínea *b*, ambos da Constituição Federal, combinados com os artigos 52, inciso IV e 119, inciso II, estes, da Lei Orgânica do Município de Guaíba.

Narrou o proponente, em síntese, que o ato normativo atacado- o qual, após proposição e tramitação do correlato projeto de lei, foi vetado pelo Prefeito Municipal, tendo o veto, no entanto, sido rejeitado pela Câmara de Vereadores-, disciplinou o uso, pelos Poderes Legislativo e Executivo, das milhagens oriundas de passagens aéreas custeadas com recursos públicos. Sustentou que, ao dar início ao projeto de lei que originou a norma ora impugnada, o Poder Legislativo regulamentou atividades tipicamente administrativas, adentrando na esfera de competência constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo para



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

dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, violando, por conseguinte, o princípio da separação dos poderes. Alegou que a lei questionada também desrespeitou regramento estipulado na Lei Orgânica Municipal. Indicou precedentes jurisprudenciais e doutrina. Postulou, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos da lei vergastada, requerendo, ao final, a retirada definitiva da precitada norma do ordenamento jurídico (fls. 04/13). A exordial foi instruída pelos documentos das fls. 14/25.

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 31/36).

A Câmara Municipal de Vereadores de Guaíba, notificada, apresentou suas informações, sustentando, em caráter prefacial, que as leis orgânicas municipais, por não emanarem do poder constituinte derivado decorrente, são insuscetíveis de adoção como parâmetro de aferição da constitucionalidade de atos normativos. No mérito, defendeu a constitucionalidade da norma sob os ângulos formal e material. Repisou parecer da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal em que analisado o tema sob a ótica constitucional, no qual foram enfrentados aspectos referentes à competência legislativa municipal, iniciativa legislativa, existência de lei estadual com conteúdo semelhante e natureza jurídica das denominadas milhagens aéreas. Destacou a existência de margem para regulamentação pelo Executivo quanto aos critérios, hipóteses, requisitos e procedimentos para cumprimento do ato normativo sob lupa. Requereu a improcedência da ação (fls. 54/65). Acostou os documentos que se encontram às fls. 66/114.



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

O Procurador-Geral do Estado, em sua manifestação, preliminarmente, pugnou pela extinção do feito sem resolução de mérito por inépcia da inicial, ao argumento de que a exordial não invoca nenhum preceito da Constituição Estadual. No mérito, defendeu a manutenção da lei questionada, forte na presunção de constitucionalidade das leis. Sustentou que não se constata, do teor da lei impugnada, violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo ou ao princípio da separação dos poderes. Afirmou que a norma municipal vai ao encontro dos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade. Indicou precedentes jurisprudenciais e doutrina que entende fortificar o entendimento apresentado. Requereu a extinção do feito, sem resolução do mérito, ou, se ultrapassada a prefacial, a improcedência da ação. (fls. 117/131).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Antes de entrar no mérito, cumpre tecer algumas considerações preliminares relativas à aventada inépcia da inicial, bem como à ventilada inviabilidade da utilização de leis orgânicas municipais como parâmetro de aferição de constitucionalidade.

2.1. De plano, entende-se que assiste razão à Procuradoria-Geral do Estado, quando aponta a inépcia da inicial por ausência de indicação de dispositivo da Constituição Estadual violado.



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

Com efeito, após o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 409, retirando, do artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a expressão *e a Constituição Federal*, a competência do Tribunal de Justiça do Estado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ficou restrita às hipóteses de antinomia entre lei e atos normativos estaduais ou municipais frente à Constituição Estadual, impondo-se que a petição inicial indique os dispositivos da Carta da Província que forem violados.

Assim sendo, um dos requisitos da peça vestibular, nessa espécie de ação, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei n.º 9.868/1999¹ é, exatamente, que ela indique o dispositivo da lei ou ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações.

Cumpra ao proponente, nessa linha, especificar, de forma clara, os dispositivos da Constituição Estadual que restaram feridos pela norma objurgada, individualizando, assim, a causa de pedir, o que não ocorreu na hipótese em comento.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes desta Corte:

¹ Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PLANALTO. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL CUJA AUTORIDADE TERIA SIDO DESRESPEITADA PELA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA. CONTRADIÇÃO ENTRE A DEFESA DE INCONSTITUCIONALIDADE E VALIDADE DO DISPOSITIVO REFERIDO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074139908, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 27/06/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IRAÍ. AUSENTE O FUNDAMENTO DE VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INDEFERIMENTO DA INICIAL. A pretensão deve estar em consonância lógica com argumentação exposta. Os fundamentos de fato informados não suprem a necessidade da adequação técnica com a pretensão deduzida. Pela natureza da jurisdição ora provocada, cabe ao agente proponente demonstrar o transbordo da moldura constitucional, especificando de forma clara os dispositivos da Constituição Estadual que restaram violados pela diploma impugnado. Descumprimento da Lei 9.868/99 que disciplina a propositura da ação com a indicação dos dispositivos legais do pedido e especificações. Precedentes desta Corte. A demanda não preenche os requisitos para o controle abstrato de constitucionalidade. Indeferimento da inicial. INDEFERIMENTO DA INICIAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074139551, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 19/06/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL TIDO POR VIOLADOS. FUNDAMENTAÇÃO QUE REVELA MERA DISCORDÂNCIA DE DECISÕES JUDICIAIS. ALUSÕES AOS ARTIGOS 18, 30 E 39 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CUJO PARÂMETRO É DESCABIDO NO ÂMBITO LOCAL. PROPONENTE QUE, A DESPEITO DE DEFENDER A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO, TAMBÉM DEFENDE A SUA VALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. PETIÇÃO INICIAL INEPTA. INICIAL INDEFERIDA LIMINARMENTE. (Ação



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

Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074126210, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 19/06/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL CUJA AUTORIDADE TERIA SIDO DESRESPEITADA PELA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO É PERMITIDO AO PODER JUDICIÁRIO AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARTS. 267, I, C/C 295, I, DO CPC. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70040523615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 18/04/2011).

A propósito calha transcrever, parcialmente, o voto do ilustre Relator, Desembargador Vicente Barrôco de Vasconcellos, na ação direta de inconstitucionalidade n.º 70040523615 acima referida, pelo aprofundado exame do tema:

Tanto a manifestação do Procurador-Geral do Estado como o parecer do Procurador-Geral de Justiça suscitam a existência de questão preliminar no sentido da inépcia da petição inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista a ausência de indicação do dispositivo da Constituição Estadual que entendia o proponente estar sendo violado pela lei municipal.

Efetivamente, percebe-se que o senhor Prefeito de Cruz Alta, somente faz referência e transcreve preceitos da Constituição Federal que entende estarem sendo violados pela Lei Municipal 1.417/05. Ocorre que este Tribunal tem competência apenas para processar e julgar argüição de inconstitucionalidade perante a Constituição Estadual (CE, art. 95, XII, d), jamais em face da Constituição Federal, não



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

se aplicando o princípio da simetria de forma pura e simples, sem indicação expressa dos dispositivos da Carta Estadual. Desse modo, cumpre adotar, na espécie, os fundamentos do voto do em. Des. Luiz Felipe Silveira Difini, no julgamento da ADI 70014779037, por bem lançados e congruentes, aplicando o melhor direito, a fim de evitar fastidiosa tautologia:

“Acolho a preliminar de inépcia da inicial suscitada pelo Sr. Prefeito Municipal e pela Sra. Procuradora-Geral do Estado.

“Nos autos, a questão que se propõe concerne à constitucionalidade do art. 1º da Lei Municipal n. 1060, de 19 de agosto 2003, que instituiu o sistema de vale-transporte aos servidores públicos municipais de Palmares do Sul, em face dos princípios que regem a Administração Pública, expressos na Constituição Federal, e da Lei Federal n. 7.418, de 16 de dezembro de 1985.

“Cumpre assinalar, de início, que a inconstitucionalidade de lei municipal, para qual este Tribunal tem competência para processar e julgar, é aquela cuja arguição se faz perante a Constituição Estadual (CE, art. 95, XII, d).

“Igualmente, é regra de processo que a petição inicial indicará o fato e os fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações (CPC, art. 282, incs. III e IV). No mesmo sentido, a Lei n. 9.868/99 estabelece que a petição indicará o “dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações” (art. 3º, inc. I).

“Portanto, em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte de Justiça, é requisito da inicial que o autor indique de forma clara os dispositivos da Constituição Estadual em que baseia a ação proposta, ou seja, os dispositivos que teriam sido violados pela lei local, de modo a individualizar a causa de pedir. Não basta a simples menção, como o feito no caso concreto, “a todos os princípios que regem a Administração Pública” (fl. 03) ou a dispositivo da Constituição Federal”.

2.2. Há, ainda, outro aspecto preliminar a indicar ser a extinção do feito sem resolução de mérito a medida adequada.



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

Isso porque, uma vez afastada a possibilidade, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, do confronto de norma municipal em face da Constituição Federal, resta, apenas, a aventada incompatibilidade da norma municipal com a Lei Orgânica de Guaíba.

E, nesse ponto, conforme alega, com razão, a Câmara de Vereadores do Município de Guaíba, as leis orgânicas municipais não podem ser consideradas como paradigmas de controle de constitucionalidade.

Com efeito.

As leis orgânicas municipais não são manifestação do poder constituinte decorrente derivado. Essa conclusão deflui da própria literalidade da Constituição Federal, que outorgou, no artigo 11 das Disposições Constitucionais Transitórias, apenas às Assembleias Legislativas poder constituinte decorrente para elaborar as Constituições Estaduais, *in verbis*:

Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Sobre o assunto, é pertinente colacionar aos autos a



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

lição de Luiz Pinto Ferreira², abaixo transcrita:

(...) fala-se frequentemente em Constituição municipal e constituinte municipal. Porém, os municípios não estão investidos de um poder constituinte nem têm Constituição. Mas sim leis orgânicas (...)

No mesmo prumo caminha a didática doutrina de Rogério Gesta Leal³:

Por fim, cabe a ressalva de que não se poderá ter, ao menos na atual sistemática jurídica vigente, ação direta de inconstitucionalidade por lesão à lei orgânica do município, em nome de eventual simetria desta para com a Constituição Estadual e Federal, eis que sua natureza é de lei e não constitucional, caracterizando eventual vício mera ilegalidade e não inconstitucionalidade. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, sustentando que, tendo em vista que o controle abstrato de lei ou ato normativo municipal somente é admitido em face da Constituição Estadual, perante o Tribunal de Justiça, afigura-se, o Prefeito Municipal, carecedor de ação direta de inconstitucionalidade interposta contra lei municipal em face da lei orgânica do mesmo município

Não é demasiado ressaltar que, caso as leis orgânicas municipais fossem, efetivamente, manifestação do poder constituinte decorrente, necessariamente existiriam instrumentos aptos para retirar do mundo jurídico normas municipais que com elas conflitassem, dada a superior posição hierárquica de que desfrutariam perante o ordenamento jurídico, tal como ocorre com as

² PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 267.



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

Constituições Estaduais. Inexiste, no entanto, qualquer previsão constitucional nesse sentido, já tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado acerca do tema em decisão assim ementada:

Recurso Extraordinário. 2. Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica do Município. Inexistência de previsão constitucional. 3. Recurso não conhecido. (STF – Recurso Extraordinário – RE n. 175.087/SP – Relator(a): Min. Néri da Silveira – Julgamento em 19/03/2002 – Órgão Julgador: Segunda Turma – DJ 17-05-2002 PP-00073)

As leis orgânicas municipais, portanto, possuem *status* infraconstitucional, de modo que eventual antinomia entre lei municipal e lei orgânica municipal enseja conflito de legalidade.

O Órgão Especial desse Tribunal de Justiça já se manifestou especificamente quanto ao assunto em exame, exarando arestos que corroboram a argumentação ora apresentada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. LEI Nº 048, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2014. MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA. [...] IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE EVENTUAL AFRONTA A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. [...]

2. Não conhecimento do presente feito no ponto em que pretende o reconhecimento de violação, pela norma impugnada, ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Capão da Canoa e à Lei Orgânica do Município, visto que é defeso apreciar violação à norma infraconstitucional em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes desta Corte. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063687669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,

³ CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.513.



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

Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 21/09/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 450/2013. AMPLIAÇÃO DE JORNADA PARA PROFESSORES DETENTORES DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. Inviabilidade de conhecimento do pleito referente à ofensa à Lei Orgânica do Município e ao Regime Jurídico Único, normas infraconstitucionais. Ausência de inconstitucionalidade. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058067810, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 24/08/2015)

2.3. Por essas razões, entende-se que o feito deve ser extinto sem julgamento de mérito, em razão da inépcia da inicial.

3. Acaso ultrapassadas as prefaciais, no mérito, é de ser reconhecida procedência à ação.

A legislação vergastada encontra-se assim redigida:

LEI N.º 3.708, DE 28 DE AGOSTO DE 2018.

Disciplina a utilização de "Milhagem" oriunda de passagens aéreas custeadas com recursos públicos e dá outras providências.

Art. 1º Os prêmios ou créditos de milhagem oferecidos pelas companhias de transporte aéreo, quando resultantes de passagens adquiridas com recursos públicos da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes do Município de Guaíba serão incorporados ao erário, atendendo ao interesse público.

Art. 2º Os critérios, as hipóteses, os requisitos e os procedimentos para utilização dos prêmios ou créditos de



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

milhagem serão definidos em ato dos Poderes Executivo e Legislativo, que regulamentarão, no que couber a presente Lei.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

No caso concreto, o Prefeito Municipal alega que (...) ao dispor a forma como o Poder Executivo deve utilizar as milhagens, verifica-se a interferência do Poder Legislativo em atividades administrativas do Poder Executivo, sendo este quem deve definir o uso e demais aspectos relativos às milhagens oriundas de passagens aéreas adquiridas (fl. 06).

Com razão.

A norma telada, no caso, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se 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:

(...)



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

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

(...)

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

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a normatizar a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles⁴:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Aponta-se, portanto, para a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

De outro giro, a lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, ao interferir na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da

⁴ 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

harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Na mesma linha, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO QUE ESTABELECE REGRAS PARA A MANUTENÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO URBANA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, ao estabelecer regras para os serviços públicos de manutenção de vias urbanas cuja gestão cabe ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, e o Município, nas circunstâncias do caso. PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069437564, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 27/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 6.276/2015, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE TORNA OBRIGATÓRIO, QUANDO DA CONSTRUÇÃO DE NOVO PRÉDIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO, A INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE APROVEITAMENTO DE ENERGIA SOLAR PARA AQUECIMENTO DA ÁGUA CONSUMIDA NA EDIFICAÇÃO. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA.



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

Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatório, quando da construção de novo prédio público no Município, a instalação de sistema de aproveitamento de energia solar para aquecimento da água consumida na edificação, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria, de modo que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da CE). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068873140, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 17/10/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.445, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2014, DE BAGÉ QUE CRIA O INCISO VII NO ARTIGO 8º A LEI 4.523/2011, IMPLEMENTANDO A GRATUIDADE NOS TRANSPORTES PÚBLICOS DE PASSAGEIROS ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 (SESSENTA) ANOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066131558, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 26/01/2016)

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no



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

sentido de que sejam acolhidas as preliminares de inépcia da inicial, na forma do artigo 330, *caput*, inciso I, do Código de Processo Civil, com a extinção do feito sem resolução de mérito, com esteio no artigo 485, inciso I, do mesmo diploma legal, e, caso ultrapassada a prefacial, no mérito, seja julgado **procedente** o pedido, na esteira da argumentação lançada.

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AAM/BSB