



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

PROCESSO N.º 70080245780 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRIA

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
ALEGRIA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Alegria. Decreto Legislativo n.º 006/2018. Convocação de consulta popular, pela Câmara Municipal de Vereadores, para deliberação sobre a reabertura do Hospital Municipal São Sebastião. Matéria de natureza administrativa, que se insere na esfera discricionária do Chefe do Poder Executivo. Vício formal de inconstitucionalidade. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, ‘caput’, todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Alegria, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do **Decreto Legislativo n.º 006**, de 13 de novembro de 2018, da Câmara de Vereadores do **Município de Alegria**, que *institui nos termos da lei orgânica municipal, a consulta popular que trata da reabertura do hospital municipal São Sebastião e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, e 61, parágrafo 1º, inciso II, letra “b”, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, o decreto impugnado, ao convocar consulta popular para que a população se manifeste quanto à reabertura de hospital municipal, afrontou as normas constitucionais vigentes, padecendo de vício formal, visto que a matéria tratada é de competência exclusiva do Chefe do Executivo, impondo-lhe obrigações em temática de sua competência privativa. Aduziu, ainda, mácula ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Por fim, pleiteou a concessão de liminar, com o intuito de suspender os efeitos do Decreto Legislativo n.º 006/2018, e a procedência integral do pedido (fls. 04/23 e documentos das fls. 24/27).

A liminar pleiteada foi deferida (fls. 33/36).

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, ofereceu a defesa da norma, nos termos do artigo 95, § 4º, da



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 61/62).

A Câmara Municipal de Vereadores de Alegria, devidamente notificada, prestou suas informações, alegando, em síntese, o regular processamento na Casa Legislativa do decreto legislativo questionado, na forma do Regimento Interno e da Lei Orgânica Municipal. Postulou a improcedência do pedido (fls. 67/72 e documentos das fls. 73/108).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o sucinto relatório.

2. A norma impugnada está assim redigida:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 006/2018

INSTITUI NOS TEMOS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, A CONSULTA POPULAR QUE TRATA DA REABERTURA DO HOSPITAL MUNICIPAL SÃO SEBASTIÃO E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ALEGRIA, Estado do Rio Grande do Sul, usando das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, Regimento Interno e legislativo vigente;

DECRETA:

*Art. 1º FICA instituído a Consulta Popular sobre a **reabertura do Hospital Municipal São Sebastião**, em todo território municipal, no sentido de indicar se a população é favorável ou*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

*contrária ao funcionamento do HOSPITAL como Hospital de Pequeno Porte – HPP, adotando a **Cédula Oficial** que conterà as palavras Sim ou Não.*

Art. 2º A votação será organizada pelo Poder Executivo no prazo de dois meses, onde serão chamados a comparecer nas urnas todos os eleitores do município.

Art. 3º A proposição será considerada aprovada, se o resultado lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria dos eleitores que comparecerem as urnas.

Art. 4º Nos termos do art. 87 da LOM, o prefeito municipal deverá proclamar o resultado, que será considerada com decisão sobre a questão proposta, devendo o Governo Municipal, quando couber, adotar as providências legais para sua consecução.

Art. 5º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Ficam revogadas as disposições em contrário.

ALEGRIA-RS, em 13 de novembro de 2018 – 8ª Legislatura.

3. Inicialmente, calha ser dito que a discussão acerca da legalidade do procedimento - na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade - escapa aos limites cognitivos da presente ação constitucional.

Igualmente, não se verifica, conforme pontificado pela Câmara de Vereadores de Alegria, dissintonia entre a o decreto legislativo vergastado e a Lei Orgânica Municipal de Alegria, detendo o Poder Legislativo competência para formular consulta popular. Vale dizer: o decreto legislativo encontra-se amparado na Lei Orgânica Municipal de Alegria, a qual permite à Câmara de Vereadores convocar a consulta (artigo 85), sendo que a decisão popular possui caráter vinculante (artigo 87).

Ocorre que a matéria discutida no decreto legislativo sob lupa, muito embora relevante, salvo melhor juízo, é de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem compete deliberar a respeito da reabertura do Hospital Municipal São Sebastião.

Muito embora louvável a intenção dos edis e não descurando do fato de que o plebiscito e a consulta popular constituem formas de exercício da soberania popular¹, a possibilidade de transferência dos atos decisórios acerca do tema para a população local - visto que o Senhor Prefeito Municipal restará jungido ao quanto decidido pelos munícipes, dado o caráter vinculativo da consulta - com claro impacto na seara administrativa municipal², criando atribuições a órgãos do Poder Executivo, de molde a interferir na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

¹Constituição Federal:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Lei Federal n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

² Depreende-se que a norma cria mecanismo para o Poder Legislativo interferir, ainda que de forma popular, na gestão da administração pelo Prefeito Municipal, a quem cabe ponderar sobre a existência de condições efetivas para a reabrir o Hospital Municipal, para além de uma escolha binária e simplista entre “sim” e “não” (artigo 86 da LOA de Alegria), especialmente em tempos de aguda crise econômica.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

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

Sobre a questão, esclarecedora a doutrina de Hely Lopes Meirelles³ que, com propriedade, analisa as atribuições outorgadas ao Poder Legislativo:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605/6.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Noutro vértice, compete privativamente ao Prefeito Municipal exercer a direção da administração superior municipal e dispor sobre matéria administrativa, 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, reger-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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

(...).

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

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Nesse contexto, forçoso concluir que medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão somente a título de colaboração, sob pena de usurpação de competência.

Esse o entendimento já consagrado, também, pela jurisprudência dessa Corte, como assentado no seguinte precedente, proferido em caso inteiramente análogo:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO. CONVOCAÇÃO DE PLEBISCITO. REGIME DE OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CABIMENTO. Há de se abandonar, tal qual o fez o Supremo Tribunal Federal, a distinção entre leis em sentido formal e leis em sentido material, evitando homiziar pautas normativas quanto a todo e qualquer controle jurisdicional. Constando do decreto legislativo a realização de plebiscito, quanto à genérica definição do regime de concessão de serviços públicos de fornecimento de água e de esgotamento sanitário, cujo resultado vinculará a Administração Pública, está-se, de resto, diante de ato normativo com suficiente densidade subjetiva para desafiar o controle mediante processo objetivo. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ARTIGOS 60, II, D, E 82, II, CE/89. BANIMENTO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

ABSOLUTO DA INICIATIVA PRIVADA. ARTIGO 163, CE/89. INCONSTITUCIONALIDADE. Não se afigura constitucional a tentativa do Legislativo Municipal, primeiro, em interferir com a definição de relacionamento jurídico inerente à administração exercida pelo Executivo Municipal, tal como decorre dos artigos 60, II, d, e 82, II, CE/89, mesmo que mascarada a ingerência sob a forma de plebiscito popular, a cujo respeito, de resto, não se pode reconhecer ao tema a grandeza reclamada pela instituição típica à democracia semidireta. Muito menos aceitável que se tente bloquear a concessão à iniciativa privada, por puro ato de vontade, em desafeição ao que prevê o artigo 163 da Carta Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044660546, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 23/01/2012)

Do corpo do acórdão, extrai-se, pela pertinência, excerto do voto do eminente relator, Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa:

Em terceiro lugar, não se podendo aceitar a colocação de palavras inúteis na lei, a potencialização das questões, o que se exprime na “acentuada relevância”. É dizer, não se destinam tais institutos a consulta sobre temas menores ou, dá no mesmo, aqueles delimitadamente fincados na competência/atribuição da Administração.

Ou seja, não é possível, a não ser sob o embalo de romântico retorno à democracia ateniense, ou aos comitia romanos, palco de tantas manipulações de vontade, ao que não escapava a ding germânica, permitir que institutos legítimos transformem-se em formas de reduzir, fortemente, as atribuições do Executivo Municipal.

Há de se convir, não fossem os fatores técnicos a serem considerados, não ter a grandeza que se há de reclamar para a consulta popular a mera definição do regime de concessão de serviços públicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

A vingar a tese, ter-se-ia de admiti-lo quanto à (1) energia elétrica; (2) comunicações; (3) transporte urbano e interurbano, e assim por diante.

Ou seja, a convocação de plebiscito, no caso, afigura-se como inconstitucional forma de o legislativo tentar cercear as atribuições do Executivo Municipal, tal qual descritas em os artigos 60, II, d, e 82, II, CE/89, driblando, aliás, o que já fora julgado por este Órgão Especial, quanto a não se poder tolerar tal tipo de ingerência do legislativo em relação a nítidas atribuições executivas.

No mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. LEI QUE PREVÊ CONSULTA POPULAR PRÉVIA COMO CONDIÇÃO PARA A INSTALAÇÃO DE PRESÍDIOS. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal. Consulta popular em caso de instalação de presídios. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal. Ofensa ao disposto nos arts. 60, II, "d" e 82, VII, da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044638427, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 23/01/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE LAJEADO. SUBMISSÃO A AUDIÊNCIA PÚBLICA DE MODIFICAÇÕES NO TRÂNSITO DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 8.535, de 11 de março de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que impõe ao Poder Executivo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

submeter a Audiência Pública e apreciação legislativa as modificações no trânsito do Município de Lajeado, interferindo na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70042600684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 23/01/2012)

Impende destacar que o Pretório Excelso já teve oportunidade de julgar inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que sujeitava a nomeação dos Delegados de Polícia ao voto unitário e residencial da população local. Trata-se de exemplo de consulta popular em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cujo raciocínio se aplica ao caso em apreciação. Veja-se:

Polícia Civil: subordinação ao Governador do Estado e competência deste para prover os cargos de sua estrutura administrativa: inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (atual art.183, § 4º, b e c), que subordinam a nomeação dos Delegados de Polícia à escolha, entre os delegados de carreira, ao "voto unitário residencial" da população do município; sua recondução, a lista tríplice apresentada pela Superintendência da Polícia Civil, e sua destituição a decisão de Conselho Comunitário de Defesa Social do município respectivo. 1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). 2. A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos - as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores. 3. Por outro lado, dado o seu caráter censitário, a questionada eleição da autoridade policial é só aparentemente democrática: a redução do corpo eleitoral aos contribuintes do IPTU - proprietários ou locatários formais de imóveis regulares - dele tenderia a subtrair precisamente os sujeitos passivos da endêmica violência policial urbana, a população das áreas periféricas das grandes cidades, nascidas, na normalidade dos casos, dos loteamentos clandestinos ainda não alcançados pelo cadastramento imobiliário municipal. (ADI 244, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJ 31-10-2002 PP-00019 EMENT VOL-02089-01 PP-00001)

4. Pelo exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO pela procedência da presente ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 1º de março de 2019.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN//ARG