



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

**PROCESSO N.º 70080072119 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE PANTANO GRANDE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA MATILDE CHABAR MAIA**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Pantano Grande. Lei Municipal n.º 682/2018. Cria a Central de Atendimento ao Público no Município. 1. Vício de representação. Ausente instrumento procuratório. 2. Norma oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar. Vício formal e material. 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. Precedente jurisprudencial. PARECER PELA INTIMAÇÃO DO PROPONENTE PARA SANAR O VÍCIO DE REPRESENTAÇÃO CONSTATADO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 682**, de 11 de outubro de 2018, do **Município de Pantano Grande**, que determina que *cria a Central de Atendimento ao Público no Município de Pantano Grande/RS*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, e 60, inciso II, letra “b”, todos da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, visto que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes, citando precedentes. Postulou a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência integral da ação (petição inicial das fls. 04/12 e documentos das fls. 13/24).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 30/5).

A Câmara Municipal de Vereadores de Pantano Grande, notificada, manteve-se silente (certidão da fl. 76).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, arguindo, prefacialmente, a irregularidade de representação do proponente e, no mérito, sustentando a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 63/73).

É o breve relatório.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

2. Inicialmente, cumpre reconhecer que razão assiste ao Procurador-Geral do Estado quanto à prefacial suscitada, já que a petição inicial não veio instruída com o competente instrumento procuratório, não tendo o proponente, igualmente, firmado a petição inicial, não havendo dúvida de que, não sanada esta irregularidade, torna-se imperativa a extinção do feito.

Logo, impositiva a intimação do proponente para sanar o vício de sua representação.

3. A Lei Municipal n.º 682, de 11 de outubro de 2018, de outro norte, de origem parlamentar<sup>1</sup>, encontra-se assim redigida:

*LEI MUNICIPAL N.º 682, DE 11 DE OUTUBRO DE 2018.*

*CRIA A CENTRAL DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE/RS.*

*[...].*

*Art. 1º. Fica criada a Central de atendimento ao Público no Município de Pantano Grande/RS - “Disque Prefeitura”.*

*Art. 2º. Este Serviço consiste ao atendimento do público em geral para informações, sugestões e reclamações, referentes aos serviços públicos de competência do Município.*

*Art. 3º. É de competência da administração Municipal a implantação e execução dos serviços, respeitada a sua disponibilidade e discricionariedade, o uso dos telefones hoje existente, ou disponibilizar um de uso exclusivo para esta finalidade, e ser realizado pelos servidores do quadro, ou contratar outros se por bem entender.*

*Art. 4º. O horário de atendimento é o mesmo adotado para o funcionamento da Prefeitura Municipal de Pantano Grande/RS.*

---

<sup>1</sup> Documento das fls. 14/5.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*Art. 5º. O Executivo poderá regulamentar esta Lei através de Decreto se entender necessário.*

*Art. 6º. Esta Lei não cria despesa, porque pode atender as especificações nela contida com os mesmos telefones e, se for o caso, com o mesmo pessoal.*

*Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.*

*[...].*

Nesse contexto, observa-se que o Poder Legislativo do Município de Pantano Grande editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, na medida em que dispôs sobre a criação da Central de Atendimento ao Público, estabelecendo, também, sua finalidade (atendimento ao público em geral para informações, sugestões e reclamações referentes aos serviços municipais), deixando a cargo do Executivo sua regulamentação, imiscuindo-se, assim, na gestão municipal, já que cabia ao Administrador Municipal deliberar sobre a conveniência e oportunidade de criação desse serviço, sobre sua centralização ou não.

A norma telada, assim, 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, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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.*

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

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

*(...) 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. (...).*

Nessa trilha, a jurisprudência desta Corte:

---

<sup>2</sup> 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@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pantano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. 3. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079286480, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 04/02/2019)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.140/2017, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. OBRIGA A FIXAÇÃO EM LOCAL VISÍVEL DO NOME, DO HORÁRIO DE TRABALHO, DA FUNÇÃO E DA ESPECIALIDADE DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NOS SERVIÇOS DE SAÚDE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA QUE COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, porquanto 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 Constituição Estadual). Por conseguinte, também resta**



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 70076599430, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 09/07/2018)*

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

Note-se que a circunstância de a lei atribuir ao Executivo a implantação e execução do serviço, bem como sua regulamentação, não afasta o vício apontado, mas o reforça, pois é clara a criação de atribuições para a Administração Municipal, inclusive com eventual aumento de despesas.

Por fim, cumpre lembrar que lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que cria 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:

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

Nessa toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO QUE ESTABELECE*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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. 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*





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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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)*

Por tudo isso, impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na exordial.

**4. Pelo exposto, manifesta-se o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL pela intimação do proponente para regularizar sua representação processual, sob pena de extinção do feito, e, no mérito, pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 682/2018, do Município de Pantano Grande, por ofensa aos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.**

Porto Alegre, 18 de março de 2019.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/IH