



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

PROCESSO N.º 70080796360 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PASSO DO SOBRADO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PASSO DO SOBRADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA

PARECER

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Resolução nº 06, de 25 de novembro de 1996. Regime Interno da Câmara Municipal de Passo do Sobrado. 1. Prefaciais. 1.1. Irregularidade na representação do prefeito municipal. Ausência de documentação comprobatória de que o procurador não detém atribuições para a representação judicial. 1.2. Inépcia da exordial não verificada na espécie. 2. Mérito. 2.1. Necessidade de aprovação pelo Plenário da Câmara de Vereadores para a concessão de licença do mandato de vereador. Ausência de inconstitucionalidade da norma. Ato 'interna corporis'. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. 2.2. Antinomia com a Lei Orgânica Municipal que não desafia controle concentrado de constitucionalidade. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Senhor Prefeito Municipal de Passo do Sobrado** para o fito de retirada do ordenamento jurídico do parágrafo 2º do artigo 18 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Passo do Sobrado - Resolução n.º 06, de 25 de novembro de 1996 -, que preconiza a necessidade de aprovação pelo plenário da Câmara de Vereadores para a concessão de licença do mandato de vereador, para assumir o cargo de Secretário Municipal, por afronta à Lei Orgânica do Município de Passo do Sobrado, bem assim violação aos artigos 5º, inciso XIII, e 56, inciso I, da Constituição Federal, e aos artigos 8º, 10 e 60, inciso II, letra “b”, todos da Constituição Estadual (fls. 05/14 e documentos das fls. 15/48 e 57/122).

A liminar pleiteada foi indeferida, tendo sido determinada pelo Juízo a juntada de procuração com poderes especiais (fls. 123/127), o que foi levado a efeito pelo proponente (fls. 133/139).

O Procurador-Geral do Estado ofertou contestação. Sustentou que a licença do mandato de vereador é um ato político praticado no âmbito do Poder Legislativo, cujo mérito é insuscetível de ser atacado pelo Poder Judiciário, citando jurisprudência sobre o tema. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 178/184).

A Câmara Municipal de Passo do Sobrado, notificada, prestou informações. Suscitou preliminares de irregularidade na representação do prefeito municipal, visto que o assessor jurídico que firmou a peça inaugural não detém poderes de



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

representação, bem como de inépcia da inicial. Narrou que a norma impugnada refere-se exclusivamente à análise do plenário para decidir sobre a licença do mandato de vereador, constituindo-se em ato *interna corporis*. Afirmou, ainda, que tal procedimento não fere o princípio da simetria, estando em consonância com a legislação constitucional de regência. Acrescentou que a Lei Orgânica Municipal não pode servir de parâmetro de controle de constitucionalidade. Requereu a extinção da ação ou a sua improcedência (fls. 187/207 e documentos das fls. 208/254).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A preliminar de irregularidade na representação do Prefeito Municipal, por ter sido a petição inicial firmada por assessor jurídico ocupante de cargo em comissão - Célio Hanemann -, supostamente com atribuições meramente administrativas e sem poderes de representação judicial, carece de comprovação na espécie, na medida em que a Lei Municipal n.º 1.108/2009 não veio acompanhada dos respectivos anexos, hábeis a fazer prova do alegado (documento das fls. 212 e seguintes).

A prefacial de inépcia da petição inicial, a seu turno, porquanto alegadamente não teriam sido indicados os dispositivos da Constituição Estadual que restaram feridos pela norma objurgada, deve ser rechaçada.

Isso porque, salvo melhor juízo, o proponente indica



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

como parâmetros constitucionais, além dos artigos 5º, inciso XIII, e 56, inciso I, da Constituição Federal, os artigos 8º, 10 e 60, inciso II, letra “b”, todos da Constituição Estadual, sendo que a efetiva ofensa aos dispositivos tidos como violados diz com o mérito da pretensão.

Traz-se à colação, no particular:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA E INÉPCIA DA INICIAL. REJEIÇÃO. CONTRASTE COM NORMAS DA CARTA ESTADUAL. ARTS. 13, V, 250 e 251, § 1º, VII. Não se apresenta inepta a inicial da ação direta de inconstitucionalidade que, clara e fundamentadamente, assenta em os arts. 13, V, 250 e 251, § 1º, VII, da Constituição Estadual. SUSPENSÃO DO PROCESSO E ADIS NºS 5.728 E 5.772. EC Nº 96/17. § 7º DO ART. 225, CF/88. DESCABIMENTO. Não se justifica a suspensão do presente processo objeto para aguardar julgamento das ADIs nºs 5.728 e 5.772, relativas à introdução, pela EC nº 96/17, do § 7º do art. 225, CF/88, já que assim não determinado pela Suprema Corte CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL, CARREIRAS DE BOI CANGADO . LEIS NºS 2.099/18 E 2.100/18 DE GENERAL CÂMARA. ANIMAIS E CRUELDADE. INOCORRÊNCIA. Na forma em que regradas as carreiras de boi cangado pelas Leis Municipais nºs 2.099/18 e 2.100/18, de General Câmara, com cautelas envolvendo desde controle por profissional veterinário e proibido emprego de qualquer objeto que possa causar ferimento ou lesão, não se vislumbra prática de crueldade em relação aos animais delas participantes. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078420361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/10/2018)

3. A ação direta de inconstitucionalidade em apreço não merece acolhida.

Busca o Prefeito Municipal de Passo do Sobrado a declaração da inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 18 da



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

Resolução n.º 06, de 25 de novembro de 1996, que tem a seguinte redação:

Art. 18 – O vereador poderá licenciar-se, mediante requerimento expresso, dirigido à Câmara, nos seguintes casos:

I - Sem direito à remuneração:

a) Para desempenhar o cargo de secretário, ou similar mediante comunicação da investidura.

(...)

§ 2º *O requerimento de licença será incluído na ordem do dia, para votação com preferência sobre outra matéria, excerto no caso do inciso II deste artigo, quando será deferido de plano pela mesa à vista de laudo médico.*

Na normativa inquinada, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Passo do Sobrado prevê a competência do plenário da Câmara de Vereadores para conceder licença aos vereadores para afastamento dos respectivos cargos.

Nesse contexto, a disposição legal atacada não padece de mácula de inconstitucionalidade.

A uma, porque não há se falar em simetria com os ditames constitucionais correlatos ao Poder Executivo, invocados na exordial (artigo 56 da Constituição Federal), visto que se trata de ato cujo destinatário é oriundo do próprio Poder Legislativo.

Ademais, a legislação hostilizada não ofende o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, uma vez que a regulamentação da matéria em relevo está afeita a sua iniciativa legislativa.

Trata-se de norma exarada, *interna corporis*, pela Casa Legislativa, para regulação da licença do mandato eletivo de



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

seus próprios membros. Como tal, está sujeita à aprovação do plenário, nos termos estatuídos na resolução inquinada.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles¹ afirma que:

A licença para o vereador se afastar do exercício do mandato é substancialmente um ato político, razão pela qual depende de deliberação do plenário, que decide discricionariamente sobre sua conveniência e oportunidade. Daí por que não cabe ao presidente negar, conceder ou suspender licença para os membros da Câmara sem prévia manifestação do plenário, enunciada na forma regimental.

José Afonso da Silva², em obra intitulada Manual do Vereador, também trata a respeito do tema:

As licenças devem ser requeridas pelo Vereador e serão concedidas na forma prevista na lei orgânica ou no regimento interno. Em regra, a matéria cabe aos regimentos internos, mas há leis orgânicas que tratam dela com pormenor regimental.

Na mesma trilha, já decidiu o Tribunal Pleno Estadual em hipótese análoga:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 18 E INCISO XI DO ARTIGO 169, AMBOS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FORMIGUEIRO. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DO PLENÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES PARA A CONCESSÃO DE LICENÇA DO MANDATO DE VEREADOR. ATO INTERNA CORPORIS. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 628.

² Silva, José Afonso da. *Manual do Vereador*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 81/2.



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

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046080057, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 22/10/2012)

De resto, impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre o dispositivo da lei municipal apontado como viciado e outras normas infraconstitucionais, notadamente a Lei Orgânica Municipal. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato buscado.

Esse o entendimento que vem sendo assentado nessa Corte de Justiça Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ALTERAÇÃO DO ART. 44 DA LEICOMPLEMENTAR Nº 2.221/2010 PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 2.389/2011. TRANSPORTE PÚBLICO. PARTICIPAÇÃO POPULAR LEI MUNICIPAL QUESTIONADA EM FACE DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. NÃO CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE. 1. Preliminar de indeferimento da inicial que se confunde com o mérito da pretensão inicial e como tal deve ser analisada. 2. Não se conhece do pedido no ponto em que sustenta violação à lei orgânica municipal, uma vez que em sede de controle concentrado não é cabível a análise de inconstitucionalidade de lei municipal em face de outra lei infraconstitucional, pois, apesar de sua hierarquia, a Lei Orgânica do Município não se trata de norma constitucional. Precedentes jurisprudenciais. 3. A proponente ainda alega afronta à Constituição do Estado, na medida em que a alteração do art. 44 da lei municipal impugnada, ao não ser precedida de consulta à população, violou o princípio da participação popular, consagrado nos artigos 19, 168, 179, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual. 4. Contudo, em que pese o princípio da participação popular ser norteador da



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

Administração Pública, a ausência de consulta popular no processo legislativo, não é suficiente para tornar inconstitucional a nova redação do dispositivo municipal. 5. Inexistência de violação aos arts. 8º e 19, ambos da Constituição Estadual. Do mesmo modo, não há afronta aos arts. 168 e 179, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual, já que tratam de matéria não relacionada com o objeto da presente ação. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078660834, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 26/11/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE FARROUPILHA QUE ALTERA ZONEAMENTOS FISCAIS E DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO DOS VALORES VENAIS PARA FINS DE CÁLCULO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU. SINDICATO DOS TRABALHADORES DAS INDÚSTRIAS DO CALÇADO E DO VESTUÁRIO DE FARROUPILHA. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO E O OBJETO DA AÇÃO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA ACOLHIDA. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL. JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEPENDENTE DE PRÉVIA ANÁLISE DE ATOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DESSE COTEJO EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. LEI MUNICIPAL QUE PROMOVE A READEQUAÇÃO DO ZONEAMENTO FISCAL E ATUALIZA VALORES VENAIS DOS IMÓVEIS À REALIDADE DO MERCADO LOCAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E DA VEDAÇÃO AO CONFISCO. ATUAÇÃO LEGISLATIVA QUE TEVE POR BASE ESTUDO PRÉVIO REALIZADO PELA ADMINISTRAÇÃO PARA CORRIGIR DISTORÇÕES E DEFASAGEM HISTÓRICA VERIFICADAS NOS VALORES VENAIS DOS IMÓVEIS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA DO CALÇADO E DO VESTUÁRIO DE FARROUPILHA ACOLHIDA. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA



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

IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70073037715, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 18/09/2017)

4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO, observadas as questões prefaciais apreciadas, opina pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 10 de maio de 2019.

MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)